

บทที่ 4

ทัศนะผู้นำไทยกับนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า (รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พ.ศ.2531-2534)

ในบทที่แล้ว ได้กล่าวถึงทัศนะของผู้นำไทยสองคนในช่วงหลังจากการยึดครองกัมพูชาของเวียดนาม คือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดังนั้น ในบทนี้จะกล่าวถึงทัศนะของผู้นำไทยและผู้มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศในช่วงต่อมา คือ รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่อกัมพูชา เนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและผู้นำของไทยนี้ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อกัมพูชาในประเด็นปัญหา กัมพูชา และการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศในอินโดจีนที่รู้จักกันในนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” ซึ่งเป็นนโยบายหลักสำคัญที่เกิดขึ้นภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลนี้ ในรัฐบาลของพลเอกชาติชายยังมีคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบาย และบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศอย่างมาก ได้แก่ นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร และนายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ในบทนี้จะนำเสนอทัศนะของผู้นำรัฐบาลและคณะที่ปรึกษาพร้อมกันไป

4.1 ภูมิหลัง

ประวัติชีวิตและประสบการณ์ของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณนั้นเป็นปัจจัยสำคัญมากต่อทัศนะในการกำหนดและการดำเนินนโยบายของท่าน กล่าวคือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นบุตรจอมพลผืน ชุณหะวัณ กับ คุณหญิงวิบูลลักษณ์ ชุณหะวัณ เข้ารับการศึกษาที่โรงเรียนวัดเทพศิรินทร์ จากนั้นศึกษาต่อที่โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า (เป็นเพื่อนร่วมรุ่นกับพลเอกเสริม ณ นคร, พลเอกสายหยุด เกิดผล, พลเอกฉลาด หิรัญศิริ เป็นต้น) และโรงเรียนนายทหารม้า นอกจากนี้ในสมัยที่ท่านยศพันตรีนั้นท่านได้มีโอกาสไปศึกษาไปศึกษา ณ โรงเรียนยานเกราะกองทัพบกสหรัฐอเมริกา ในรัฐเคนตักกี สหรัฐอเมริกา ในปี พ.ศ. 2491¹

¹ชนากิต, ประวัตินายกรัฐมนตรียไทย, หน้า 331-332.

ส่วนชีวิตด้านการทำงาน พลเอกชาติชายได้เข้ารับราชการทหารครั้งแรกเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ.2483 ในยศว่าที่ร้อยตรี ในตำแหน่งผู้บังคับหมวด กองพันทหารม้าที่ 1 รักษาพระองค์ ต่อมาได้เลื่อนยศเป็นร้อยโทและร้อยเอกในปี พ.ศ.2488 และในยศพันตรีในปี พ.ศ. 2490 พันตรีชาติชาย ได้มีโอกาสเข้าร่วมรบในสมรภูมิสำคัญๆ ได้แก่ สงครามอินโดจีน สงครามเอเชียมหาบูรพา และสงครามเกาหลี เป็นต้น จากนั้นได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งรองผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารบก ณ กรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา และในปี พ.ศ.2493 ท่านได้กลับมาเป็นผู้บังคับกองพันทหารม้าที่ 1 รักษาพระองค์ ได้เลื่อนเป็นยศพันโทในปี พ.ศ. 2494 และในปี พ.ศ.2495 พันโทชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นผู้ริเริ่มก่อตั้งโรงเรียนยานเกราะ ต่อมาได้เลื่อนยศเป็นพันเอกในปี พ.ศ.2497 โดยดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการโรงเรียนยานเกราะและผู้บังคับการกรมทหารม้าที่ 2 ต่อมาได้เป็นผู้บังคับการโรงเรียนยานเกราะ ในปี พ.ศ.2498² และอีก 1 ปีต่อมา ก็ได้เลื่อนยศขึ้นเป็น พลจัตวาชาติชาย ชุณหะวัณ โดยพลเอกชาติชายได้กล่าวสรุปบทบาทของตนในฐานะ ผู้บังคับการ โรงเรียนยานเกราะ ซึ่งต่อมาพัฒนาขึ้นเป็น “ศูนย์การทหารม้า” ด้วยความภาคภูมิใจว่า

“...ผมคิดว่า ผมเป็นนายทหารคนหนึ่งที่ได้มีส่วนสร้างกองทัพบก ผมได้สร้างไว้ให้เยอะทีเดียว โดยเฉพาะยานเกราะซึ่งตอนนั้นเป็นหน่วยที่ทันสมัยที่สุดของกองทัพบก เขาเรียกว่าห้องรับแขกของกองทัพบก ไม่ว่าทหารต่างชาติที่ไหนมาก็ต้องไปเยี่ยมหน่วยทหารของผม...ทั้งในทางการปฏิบัติและในทางวิชาการ ยานเกราะในขณะนั้นเป็นหน่วยที่ดีที่สุดของกองทัพบก ทุกคนยอมรับ...”³

แสดงให้เห็นถึงความภูมิใจในอาชีพทหารอย่างมาก นอกจากหน้าที่การงานด้านทหารแล้ว พลเอกชาติชาย ยังได้เข้าไปเกี่ยวกับทางด้านธุรกิจ ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันทางการเมืองและทางการทหาร กล่าวคือ หลังจากเหตุการณ์รัฐประหาร เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 บรรดาสมาชิกผู้ก่อการรัฐประหารต่างเข้าไปมีบทบาทอยู่ในรัฐวิสาหกิจ และได้มีส่วนร่วมในการจัดตั้ง โดยเข้าไปเป็นประธานกรรมการและคณะกรรมการของบริษัทธุรกิจการค้าต่างๆ มากมาย ทั้งสถาบันการเงิน การส่งออกและนำเข้า การรับเหมาก่อสร้าง เนื่องจากบรรดาพ่อค่านักธุรกิจเชื้อสายสาธารณรัฐประชาชนจีนต้องการให้เป็นผู้ประกันความปลอดภัยจากการคุกคามของทางราชการ โดยการมอบ “หุ้นลม” ให้

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 333.

³ เสถียร จันทิมาธร, ชาติชาย ชุณหะวัณ: ทหาร ‘นักร’ ประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 123.

แต่ต่อมานักการทหารและนักการเมืองเริ่มเห็นช่องทางในการสร้างและขยายฐานทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่เรียกว่าทุนนิยมโดยรัฐ⁴ โดยกลุ่มรัฐประหารแตกออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มของจอมพลผดุง ชูณหะวัณ และ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เรียกว่า “กลุ่มชอชราชครู” กับกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เรียกว่า “กลุ่มสี่เสาเทเวศร์” โดยพลเอกชาติชายได้เข้าเป็นกรรมการบริษัททางธุรกิจและธนาคารพาณิชย์ที่ตระกูลชอชราชครูมีส่วนร่วม ได้แก่ บริษัทสามัคคีก่อสร้าง จำกัด, บริษัททหารสามัคคี จำกัด, ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด, ธนาคารเกษตร จำกัด, บริษัทหินอ่อน จำกัด และบริษัทค้าไม้ทหารสามัคคี จำกัด ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งจากหลายสิบบริษัทของตระกูลเท่านั้น จะเห็นได้ว่าพลเอกชาติชายนั้น เริ่มเข้ามามีบทบาทในด้านธุรกิจ ซึ่งเป็นประสบการณ์อีกด้านหนึ่งที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อทัศนคติในการกำหนดนโยบายของพลเอกชาติชายในสมัยต่อมาที่เป็นนายกรัฐมนตรีอย่างมาก

หลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารและขึ้นสู่อำนาจในปี พ.ศ.2500 ส่งผลให้จอมพลแปลก พิบูลสงคราม และ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ต้องลี้ภัยไปยังต่างประเทศ จุดนี้เองที่เป็นจุดผลักดันให้ พล.จ.ชาติชาย (ยศในขณะนั้น) เปลี่ยนวิถีชีวิตจากบทบาทด้านการทหาร, ด้านธุรกิจ และด้านการเมืองไปเป็นบทบาททางการทูต ซึ่งเป็นประสบการณ์ด้านหนึ่งที่มีอิทธิพลและมีความสำคัญต่อการแสดงบทบาทในการแก้ปัญหาแกมพูชา เพื่อให้เข้าใจถึงสาเหตุและเห็นภาพเหตุการณ์ในขณะพลเอกชาติชายต้องลี้ภัยขจัดเงินขึ้น จึงขอยกคำกล่าวของคุณหญิงบุญเรือน ชูณหะวัณ ดังนี้

“...วันที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ปฏิวัตินั้น จำได้ว่าคุณชาติชายเขาสวมเสื้อฮาวายที่จริงเขาวางตัวเป็นกลางไม่ยอมเล่นด้วยกับฝ่ายไหน แต่สองวันให้หลังก็มีคำสั่งให้ไปรายงานตัวกับคณะปฏิวัติ และมีคำสั่งให้ไปเป็นทูตในประเทศอาร์เจนตินา จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์คงคิดว่าถ้าปล่อยคุณชาติชายไว้ก็จะเป็นอันตราย เพราะเป็นคนคุมกำลังทหารไว้ ในตอนนั้นคุณชาติชายเขาคูมกองกำลังยานเกราะ...”⁵

เหตุผลดังกล่าวมีความเป็นไปได้มาก เนื่องจากกองกำลังทหารม้าแห่งโรงเรียนยานเกราะที่ พล.จ.ชาติชาย ชูณหะวัณ เป็นผู้บังคับการนี้เองที่ถูกคาดว่าจะเป็นขุมกำลังหนึ่งร่วมกับฝ่ายตำรวจใน

⁴ “อาลัย พลเอกชาติชาย ชูณหะวัณ วีรบุรุษนักสู้,” ธุรกิจก้าวหน้า 10.118(พฤษภาคม 2541): 10. และอ่านรายละเอียดใน สังคีต พิริยะรังสรรค์, ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ.2475-2503) (กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์, 2526).

⁵ เสถียร จันทิมาธร, ชาติชาย ชูณหะวัณ: ทหาร ‘นัก’ ประชาธิปไตย, หน้า 154.

การโต้นจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเหตุผลดังกล่าวนี้ได้รับการยืนยันจากคำพูดของพลเอกชาติชาย
คังนี้

“...ผมต้องออกมาเพราะตอนนั้นผมคุมกองกำลังยานเกราะ มันเป็นอันตรายต่อ
เขาจึงต้องให้ออกจากอำนาจ แต่ผมก็ตั้งใจไว้แล้วว่า อย่างไรก็ตามก็ต้องเข้าข้าง
ทหารวันยังค่ำ เพราะผมเกิดในโรงทหาร...”⁶

โดย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้กล่าวถึงความในของปัญหาที่เกิดขึ้นว่า

“...ผมสนิทกับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์มากนะสะ เกี่ยวด้วยกันเกือบทุกคืน แต่
ที่นี่เรื่องทางการเมืองเขาไม่ถูกกับพี่เผ่า ผมก็อยู่ในฐานะลำบาก อีกคนก็เป็นนาย
อีกคนก็เป็นญาติ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำถูกแล้วที่ส่งผมไปเป็นทูตก็ดี
ตำแหน่งดี...”⁷

ดังนั้นตรงนี้เองจึงเป็นจุดเริ่มต้นของบทบาททางการเมืองทูตของพลเอกชาติชาย โดยในปี พ.ศ.
2501 พล.จ.ชาติชายและครอบครัว อันได้แก่ คุณหญิงบุญเรือน ชุณหะวัณ ภริยา และบุตรชาย-หญิง 2
คน คือ เด็กหญิงวาณี และเด็กชายไกรศักดิ์ ได้เดินทางไปยังกรุงบูเอโนสไอเรส ประเทศอาร์เจนตินา
เพื่อรับตำแหน่งเป็นอุปทูตไทย ณ สถานเอกอัครราชทูต ประจำประเทศอาร์เจนตินา

ชีวิตนักการทูตจึงเป็นบทบาทหนึ่งที่พลเอกชาติชายเข้าถึงและสัมผัสอย่างลึกซึ้ง เริ่มจากการ
เป็นอุปทูตฯ สถานเอกอัครราชทูต ประจำประเทศอาร์เจนตินา จากนั้นได้เลื่อนขึ้นเป็นอัครราชทูต และ
เอกอัครราชทูต ประจำประเทศอาร์เจนตินา หลังจากนั้นได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูต ประจำ
ประเทศออสเตรเลีย ตุรกี สวิตเซอร์แลนด์ ยูโกสลาเวีย และรัฐวาติกัน ตลอดระยะเวลา 15 ปี ใน
วงการทูตนั้นเป็นการสั่งสมประสบการณ์ด้านทูต การต่างประเทศที่มีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อ
บทบาททางการเมืองและการดำเนินนโยบายต่างประเทศในสมัยต่อมาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
อย่างมาก เห็นได้จากคำกล่าวที่ว่า

⁶ “ความในใจที่อยากให้คนจดจำถึง ‘ชาติชาย ชุณหะวัณ’ คือจดจำถึงความเป็น ‘ชายชาติทหาร’.” เนชั่นสุด
สัปดาห์ 6,310 (14-20 มกราคม 2541): 15.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 154.

“...ถ้าผมไม่ได้ไปอยู่เมืองนอก 15 ปี ตามที่ท่านจอมพลสฤษดิ์สั่งไป ผมคงโง่ตายเลย คงร่วมปฏิวัติกับเขาด้วยไม่รู้กี่ครั้ง พอไปเห็นเมืองนอกเมืองนาเค้าอยู่กันอย่างไร ความคิดเห็นเลยเปลี่ยนแปลง... ได้เรียนรู้วิชาการทูต เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการใช้พลังงานปริมาณเพื่อสันติ...”⁸

โดยมีผลงานเด่น ๆ ในเรื่องการเจรจาระหว่างประเทศหลายครั้ง จนได้รับการยกย่องว่าเป็น ‘สาลิกาลิ้นทองในวงการทูต’ จนต่อมา เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจรขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชายจึงถูกเรียกตัวกลับมารับตำแหน่งอธิบดีกรมการเมือง และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

ส่วนบทบาททางด้านการเมือง เริ่มต้นในสมัยที่ท่านดำรงตำแหน่งทางทหารเป็นผู้บังคับการโรงเรียนยานเกราะนั้น คือ การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 และเป็นสมาชิกผู้ก่อการรัฐประหาร ซึ่งการตัดสินใจเข้ามามีบทบาททางการเมืองในครั้งนั้น ส่งผลให้พลเอกชาติชายได้เข้าไปอยู่ในเวทีทางการเมืองอย่างเต็มตัว ต่อมาในปี พ.ศ. 2517 มีการอนุญาตให้สามารถตั้งพรรคการเมืองได้ พลเอกชาติชายได้ร่วมกับ พล.ต.อ.ประมาธ อภิเรกสาร จัดตั้งพรรคชาติไทยขึ้น โดยพล.ต.อ.ประมาธ เป็นหัวหน้าพรรค และพลเอกชาติชายเป็นรองหัวหน้าพรรค ต่อมาเมื่อเปิดให้มีการเลือกตั้ง ส.ส. ขึ้น พลเอกชาติชายก็ลงสมัครรับเลือกตั้งและเป็น ส.ส. ที่ จังหวัดนครราชสีมา และยังได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในรัฐบาลของพลตรี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และได้แสดงความสามารถอันโดดเด่นในฐานะนักการทูตอีกครั้งในการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเป็นการบุกเบิกสายสัมพันธ์ไทย-สาธารณรัฐประชาชนจีน ในช่วงที่สงครามเย็นปกคลุมอยู่ทุกภูมิภาคของโลก การดำเนินการครั้งนั้นได้นำไปสู่การเปิดความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างเป็นทางการ การดำเนินการดังกล่าวถือเป็นผลงานที่โดดเด่นที่สุด เพราะสามารถผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับภูมิภาค นอกจากนี้จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแล้ว ต่อมาท่านได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

⁸ การต่างประเทศ, กระทรวง, เอกบุรุษชาติอาชาไนย: พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, 2545), หน้า 21.

⁹ “อาลัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ วีรบุรุษนักสู้.” ทรูทิกข่าวหน้า 10, 118: 11.

ต่อมาในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2529 พลเอกชาติชายก็ขึ้นเป็นหัวหน้าพรรคชาติไทยแทน พล.ต.อ.ประมาธและสามารถนำพรรคชาติไทยเข้าร่วมรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรมในรัฐบาลเปรม 5 โดยพลเอกชาติชายดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ต่อมาหลังจากการประกาศยุบสภาของพลเอกเปรมและการปฏิเษการเป็นนายกรัฐมนตรี ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ใหม่ทางการเมืองของประเทศไทย คือจากเดิมที่นายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งเป็นเวลานานถึง 8 ปี ได้เข้าสู่ยุคสมัยของรัฐบาลที่มีนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งอย่างสมบูรณ์แบบ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณในฐานะหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 17 ของประเทศไทย และเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2531

จากประสบการณ์ต่างๆ ของพลเอกชาติชายที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าพลเอกชาติชายมีลักษณะของผู้ผู้นำที่แตกต่างไปจากพลเอกเกรียงศักดิ์และพลเอกเปรมที่มีความเป็นทหารอาชีพชัดเจน ในขณะที่พลเอกชาติชายมีทั้งความเป็นทหาร นักธุรกิจ นักการเมือง อีกทั้งยังมีประสบการณ์ด้านการทูตและการต่างประเทศอย่างมาก ดังนั้นการนำปัจจัยภูมิหลังในด้านตัวผู้นำมาใช้ในการวิเคราะห์ถึงทัศนคติที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชายนี้ จึงมีอิทธิพลและมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ข้อพิจารณาในปัจจัยด้านตัวบุคคลของผู้นำดังกล่าว เมื่อผนวกเข้ากับปัจจัยภายนอกคือการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เข้ามากระทบ ทำให้ท่านชาติชายรับรู้และมีทัศนคติต่อกัยคุกคามที่แตกต่างไปจากยุคก่อนหน้านี้ ดังนั้น การกำหนดและการดำเนินนโยบายในด้านต่างๆ จึงเปลี่ยนแปลงไปดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.2 ทัศนคติบนนโยบายการเมืองภายใน

ภายหลังการยุบสภาอันเป็นผลมาจากปัญหากฎหมายลิขสิทธิ์ และตามมาด้วยการเลือกตั้งซึ่งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประกาศไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ส่งผลให้พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณหัวหน้าพรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2531 และทำการจัดตั้งรัฐบาลผสมที่ประกอบด้วย พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคราษฎร พรรคมวลชน และพรรคสหประชาธิปไตย และมีการเปลี่ยนแปลงทาง

การเมืองโดยเฉพาะโครงสร้างทางการเมืองที่หน่วยงานต่างๆ ทั้งบรรดาพรรคการเมือง นักธุรกิจ นักวิชาการ สื่อมวลชนต่างๆ ได้เข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ อย่างมาก ในการกำหนดนโยบายทางการเมืองภายในของพลเอกชาติชายตามคำแถลงนโยบายของ นายกรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

“...๑. ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบทบาทพรรคการเมือง ให้สอดคล้องกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และกระตุ้นให้ประชาชนมีความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง รวมทั้งมีความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนในฐานะประชาชนและให้มีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ๒. ส่งเสริมและปรับปรุงการกระจายอำนาจการปกครองสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น...”¹⁰

จากคำแถลงนโยบายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการให้องค์กรทางการเมืองและประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางการเมืองมากขึ้น เห็นได้จากการที่บรรดานักธุรกิจและนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมาก นโยบายทางการเมืองในสมัยพลเอกชาติชายนี้จึงเน้นการกระจายอำนาจออกไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น พิจารณาได้จากการเป็นพรรคผสมและมีฐานเสียงในต่างจังหวัดเป็นจำนวนมาก ซึ่งท่านเห็นว่าเป็นการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จากคำกล่าวของพลเอกชาติชาย ดังนี้

“...ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ความหลากหลาย ความแตกต่างทางความคิดในบางเรื่องหาใช่ความแตกแยกไม่ หากแต่เป็นรากเหง้าแห่งความแข็งแกร่งของระบอบ ทำให้ระบอบสามารถงอกเงยเจริญเติบโตได้อย่างดีงาม ...กระผมถือว่า พรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรครวมทั้งฝ่ายค้าน มีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย...รัฐบาลนี้ได้พยายามลดช่องว่างผู้บริหารประเทศกับประชาชนซึ่งเป็น

¹⁰ “คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา,” วารสารข้าราชการ 33,7(ก.ย.- ค.ค. 2531): 7.

เจ้าของประเทศที่แท้จริง โดยเปลี่ยนแนวคิดจากเดิมของการปกครองเป็นการบริหาร
การสั่งการเป็นการจัดการ...”¹¹

จากทัศนะดังกล่าวจึงนำมาสู่การกำหนดและการดำเนินนโยบายทางการเมืองที่เป็นรูปธรรมที่สำคัญดังนี้คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชน โดยการขยายเครือข่ายวิทยุและโทรทัศน์ให้สามารถเผยแพร่ข่าวสารความรู้ ตลอดจนการถ่ายทอดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องสำคัญและการเรียนรู้เกี่ยวกับการอภิปรายปัญหาบ้านเมืองอย่างทั่วถึง และการนำรัฐบาลกลางไปประชุมในส่วนภูมิภาคในลักษณะของ “ค.ร.ม.สัญจร” เพื่อให้ผู้บริหารของประเทศได้สัมผัสกับความรู้สึกนึกคิดและทุกข์ของประชาชน นอกจากนี้รัฐบาลยังได้พยายามสร้างความสมานฉันท์ในระบอบการเมือง ด้วยการเสนอพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม แก่ผู้ที่ได้กระทำความผิดทางการเมือง ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รอยร้าวซึ่งเกิดขึ้นจากความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกัน¹²

ในประเด็นด้านการบ่อนทำลายเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมืองของไทย จะเห็นได้ว่าถึงแม้ว่าพ.ค.ท. จะอ่อนกำลังลง แต่ก็ยังมีการเคลื่อนไหวของขบวนการคอมมิวนิสต์ โดยลอบทบาทการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธ และหันมาเน้นการเคลื่อนไหวด้านมวลชนในพื้นที่ราบและในเมืองเป็นหลัก อย่างเช่น ในภาคกลางได้มีการชักชวนให้ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยหันกลับมาทำการเคลื่อนไหวกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เช่น การเกาติคมวลชนในพื้นที่ เพื่อสืบสภาพและศึกษาข้อมูล เสริมสร้างแนวคิดและประสานประโยชน์ร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น ส่วนในภาคอีสานนั้น พ.ค.ท. ได้ลอบทบาทการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธ นำนโยบายด้านการเมืองขยายแนวร่วมและมวลชนในพื้นที่ราบและมวลชนเป็นหลัก บางส่วนก็รักษากองกำลังไว้เพื่อรักษาเขตยุทธศาสตร์พื้นที่ป่าเขา รวมทั้งดูแลรักษายุทธโศปกรณ์ที่ซุกซ่อนไว้ การเคลื่อนไหวเป็นไปในลักษณะปิดลับ หลีกเลี่ยงการปะทะกับเจ้าหน้าที่¹³ เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลสมัยพลเอกชาติชายจึงได้ใช้วิธีการดำเนินนโยบายในการต่อสู้กับขบวนการคอมมิวนิสต์ด้วยวิธีการเมือง ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับนโยบายการเมืองในสมัย

¹¹ คำแถลงของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในวาระที่รัฐบาลบริหารประเทศมาครบ 1 ปี วันที่ 9 สิงหาคม 2532 ใน *จิตวิทยาความมั่นคง* (2533): 162.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

¹³ “รายงานพิเศษ: ตรวจสอบ 4 แนวรบชายแดน แฉกองกำลังอินโดจีน-พรรคใหม่ ขบวนการก่อการร้ายทั่วไทย,” *อาทิตย์รายสัปดาห์* 11(3), 596(16-22 พฤศจิกายน 2531): 15.

พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวคือ ยังยึดมั่นในการดำเนินนโยบายตามนโยบาย 66/23 ถึงแม้จะมีเอกสารข่าวรายงานความเคลื่อนไหวของบรรดาขบวนการคอมมิวนิสต์ที่ยังคงมีอยู่ดังที่กล่าวข้างต้นก็ตาม เห็นได้จากคำกล่าวของพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ดังนี้

“...ขณะนี้คอมมิวนิสต์ในประเทศไทยนั้น ได้หมดไปแล้ว หมดไปในลักษณะของการต่อสู้ด้วยอาวุธ...แต่ว่าในข้อเท็จจริงแล้ว คอมมิวนิสต์ยังมีอยู่โดยเฉพาะ “พรรค” เรา ยังทำลายพรรคและแนวร่วมไม่ได้ โอกาสที่เขาจะเจริญเติบโตขึ้นก็ยังมีอีก ฉะนั้นรัฐบาลพยายามอย่างยิ่งที่จะเน้นหนักในนโยบาย 66/23 ให้กระบวนการต่างๆ ทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนนำไปใช้อย่างจริงจังในทุกภาคของประเทศ...”¹⁴

ดังนั้น จึงพิจารณาได้ว่า นโยบายทางการเมืองต่อผู้ที่บ่อนทำลายความมั่นคงทางการเมืองภายในในสมัยพลเอกชาติชายนั้นมีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากรัฐบาลชุดก่อนเท่าใดนัก อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวก็ไม่ใช่ที่วิตกกังวลเหมือนยุคก่อนหน้านี้ เพราะปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป การอ่อนกำลังลงในการให้การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือของคอมมิวนิสต์จากภายนอกประเทศ (อันได้แก่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน, สหภาพโซเวียตและเวียดนาม) ที่มีต่อ พ.ค.ท. และขบวนการคอมมิวนิสต์ต่างๆ ส่งผลต่อทัศนคติต่อภัยคุกคามของผู้นำไทยให้มีความหวาดระแวงและวิตกกังวลน้อยลง ผนวกกับสภาวะภายในประเทศที่สถานการณ์สงครามคอมมิวนิสต์และสถานการณ์เคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลของประชาชนลดความรุนแรงลง เนื่องจากประเทศไทยเริ่มมีการปกครองที่เป็นระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น ประกอบกับปัจจัยในด้านตัวผู้นำก็มีทัศนคติต่อภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์แตกต่างไป คือ พลเอกชาติชายนั้นมองถึงประเด็นเรื่องเศรษฐกิจนำประเด็นในเรื่องความมั่นคง ดังนั้น มุมมองทางด้านการเมืองจึงเน้นการประสานผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มแต่ละฝ่ายโดยใช้เศรษฐกิจเป็นตัวนำมากกว่า และจากคำให้สัมภาษณ์ของพลเอกชาติชาย ดังนี้

¹⁴ “รายงาน: ปัญหาความมั่นคงของชาติ ในสายตาพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ (1) ,” อาทิตย์รายสัปดาห์ 11(3),559 : 25.

“... ในที่สุด ผมก็ได้พิสูจน์ให้เห็นทุกคนที่ไม่เชื่อว่า เราจะค้าขายกับคอมมิวนิสต์ได้
อย่างไร ในที่สุด เวลานี้คอมมิวนิสต์ก็ล้มความเป็นคอมมิวนิสต์ เราก็กู้ความเป็น
ประชาธิปไตย คือกลับมาค้าขายกันได้ อันนี้เป็นเรื่องสำคัญ...”¹⁵

จากคำให้สัมภาษณ์ดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงทัศนคติต่อภัยคุกคามจากประเทศคอมมิวนิสต์ที่
แตกต่างกันออกไปจากในสมัยก่อนหน้านี้ กล่าวคือ ความวิตกกังวลในเรื่องภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์
ภายนอกประเทศที่จะเป็นอันตรายและกระทบต่อความมั่นคงของชาติลดลงอย่างมาก และแทนที่ด้วย
การเน้นและให้ความสำคัญกับประเด็นด้านเศรษฐกิจและการติดต่อค้าขายกับประเทศคอมมิวนิสต์ที่
เป็นเพื่อนบ้านมากขึ้น

4.3 ทัศนคติบนนโยบายด้านการทหารและความมั่นคง

เมื่อก้าวถึง สถานการณ์ทางชายแดนตะวันออกที่ติดอยู่กับประเทศกัมพูชาในช่วงปลายปี
พ.ศ.2531 นี้ เป็นช่วงที่มีแนวโน้มว่าเวียดนามจะดำเนินการถอนกำลังทหารออกไป ตามการให้คำมั่น
สัญญาของเวียดนามว่าภายในเดือนธันวาคม พ.ศ.2532 หรือในช่วง 3 เดือนแรกของปี พ.ศ.2533 เป็น
อย่างช้า ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวนี้ทำให้กองกำลังรักษาดินแดนของกัมพูชาทั้ง 3 ฝ่าย อันได้แก่ กองกำลังของเจ้า
สีหนุ กองกำลังของซอนซานน์ และกองกำลังของเขี้ยว สัมพันธ์ ต่างมีความหวาดระแวงกันว่าเมื่อทหาร
เวียดนามถอนออกไปแล้ว ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอาจใช้กำลังเข้าโจมตีซึ่งกันและกันเพื่อช่วงชิงอำนาจในการ
เป็นผู้นำต่อไป¹⁶ ซึ่งหากเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นก็ย่อมจะกระทบต่อความมั่นคงและความสงบ
เรียบร้อยตามแนวชายแดนของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นสถานการณ์ชายแดนบริเวณรอยตะเข็บ
แถบพื้นที่ อำเภอดาพระยา (บริเวณศูนย์อพยพที่ 2, เขาพนมพัตร์, ชมรมหนองเสม็ด) จังหวัดปราจีนบุรี
และพื้นที่บ้านโป่งชี อำเภอบ่อไร่, เขามูล อำเภอมือง และบ้านหาดเล็ก อำเภอลองใหญ่ จังหวัดตราด
ในช่วงที่ปัญหาภัยพิบัติยังไม่ยุติอย่างสมบูรณ์นั้น จึงยังเป็นพื้นที่เปราะบางต่อการปฏิบัติการของกอง
กำลังต่างชาติอยู่

¹⁵ “ความในใจที่อยากให้นักจดจำถึง ‘ชาติชาย ชุณหะวัณ’ ,” เนชั่นสุดสัปดาห์ 6,310 (14-20 พฤษภาคม 2541): 15.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

อย่างไรก็ตาม ความหวาดระแวงของบรรดาผู้นำไทยที่เคยเกรงกันว่าเวียดนามมีเป้าหมายและแผนการที่จะรุกรานและยึดครองพื้นที่จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยนั้นก็ค่อย ๆ คลายลงไป เนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ดังที่ได้กล่าวไว้ในช่วงท้ายของบทที่ 2 ว่าบรรดาประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์อย่างสหภาพโซเวียต และยุโรปตะวันออกเฉียงใต้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ จึงต้องมีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นผลให้การให้ความช่วยเหลือทางด้านทหารของสหภาพโซเวียตแก่เวียดนามจึงลดลงตามลำดับ ส่วนเวียดนามเองก็มีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจเพื่อให้สามารถอยู่รอดได้ภายใต้ระบบระหว่างประเทศที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเช่นกัน อันส่งผลให้ความหวาดระแวงต่อภัยคุกคามจากการรุกรานภายนอกประเทศของไทยจึงลดน้อยลงไปด้วย

ดังนั้น การกำหนดนโยบายด้านการทหารของไทยในสมัยพลเอกชาติชายนั้น จึงเป็นในลักษณะที่มุ่งเน้นการเตรียมความพร้อมไว้ในกรณีรักษาความสงบเรียบร้อยจากการสู้รบซึ่งเป็นภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ และมุ่งพัฒนากองทัพให้เจริญก้าวหน้าภายใต้กำลังทางเศรษฐกิจเห็นได้จากการกำเลงนโยบายด้านการป้องกันประเทศของพลเอกชาติชาย ดังนี้

“...๑.จะปรับปรุงและพัฒนากองทัพประจำการให้มีขนาดที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพความพร้อมรบ และความทันสมัย เพื่อให้มีขีดความสามารถในการป้องกันและป้องกันประเทศได้ทุกระดับภัยคุกคาม โดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ...
๕.จะหมั่นกำลังป้องกันประเทศ ทั้งกำลังทหาร กำลังกึ่งทหาร ตำรวจ และราษฎรอาสาสมัครในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนข้าราชการและประชาชนเข้าด้วยกัน เพื่อป้องกันภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ...”¹⁷

ดังนั้น ภารกิจหลักของกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงนั้น มีหน้าที่อยู่ 2 ประการ คือ ข้อที่ 1 การเตรียมกำลังรบ ซึ่งได้มีการจัดการให้เหล่าทัพทั้ง 3 เหล่า เตรียมกำลังพล อาวุธยุทโธปกรณ์ และเครื่องมือต่างๆ ให้พร้อมที่จะปฏิบัติภารกิจในข้อที่ 2 คือ การป้องกันราชอาณาจักร

¹⁷“คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา,” วารสารข้าราชการ 33.7: 10-11.

ทั้งในแง่การรุกรานจากภายนอกประเทศและในแง่การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ที่จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ¹⁸

ส่วนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนนั้น ปัญหาเรื่องผู้อพยพลี้ภัยทั้งชาวอินโดจีนและชาวกัมพูชาที่กำลังรอรับการพิจารณาให้ไปอยู่หรือตั้งหลักแหล่งในประเทศที่สามซึ่งมีจำนวนเกือบ 200,000 คน จึงยังคงเป็นปัญหาที่รัฐบาลยังคงเผชิญอยู่ โดยรัฐบาลไทยต้องรับภาระเลี้ยงดูผู้อพยพเหล่านี้ด้วยการจัดตั้งค่ายผู้อพยพ จำนวน 7-8 ค่าย ซึ่งทำให้รัฐบาลไทยต้องเสียเงินจำนวนมาก นอกจากนี้รัฐบาลยังต้องหนักใจในด้านผลกระทบต่อสังคม ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรไทยด้วย ดังคำกล่าวของพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เสนาธิการทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด ดังนี้

“...นอกจากรัฐบาลไทยจะต้องจ่ายเงินสนับสนุนพวกนี้แล้ว ราษฎรไทยที่อยู่บริเวณใกล้เคียงก็เกิดความน้อยเนื้อต่ำใจว่า ทำไมจึงปล่อยให้ราษฎรไทยซึ่งต้องทนทุกข์เวทนาต่อความแร้นแค้น ไม่ว่าจะเป็ทางธรรมชาติก็ดี ทางสภาพสังคมก็ดี โดยไม่ได้รับการเหลียวแล แต่ว่าชาวเขมรอพยพ ชาวเวียดนามอพยพก็ดี อยู่ในค่ายที่พักอาศัยอย่างดีมีข้าวกิน 3 มื้อ มีการรักษาพยาบาลเป็นอย่างดี มีการให้การศึกษาทุกระดับชั้น...เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงกัน...”¹⁹

ถึงแม้ปัญหาเรื่องผู้อพยพลี้ภัยจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนและกระทบต่อราษฎรไทยตามแนวชายแดน แต่เพื่อเหตุผลในด้านมนุษยธรรม รัฐบาลไทยยังคงดำเนินนโยบายในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพเหล่านี้เหมือนกับที่ผ่านมา และมีความพยายามที่จะส่งชาวกัมพูชาและชาวเวียดนามเหล่านี้ไปยังประเทศที่สามให้เร็วที่สุด ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าวก็ทำไปควบคู่กับการดำเนินนโยบายต่างประเทศในการแก้ไขปัญหาแก้มพูชาด้วย

¹⁸ “รายงาน: ปัญหาความมั่นคงของชาติ ในสายตาพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ (1) ,” *อาทิตย์รายสัปดาห์* 11(3),559: 24.

¹⁹ “รายงาน: ปัญหาความมั่นคงของชาติ ในสายตาพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ (2) ,” *อาทิตย์* 11,560: 26.

4.4 ทศนะกับนโยบายต่อปัญหาัมพูชา

การกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณนั้น ท่านนายกฯได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี อันประกอบด้วย

- | | | |
|-------------------------------|------|----------------------------------|
| 1. นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ | เป็น | ประธานที่ปรึกษา |
| 2. ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร | เป็น | ที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศ |
| 3. ดร. ณรงค์ชัย อัครเศรณี | เป็น | ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจ |
| 4. ดร. ชวนชัย อัจฉรินทร์ | เป็น | ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจ |
| 5. ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ | เป็น | ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย |
| 6. ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย | เป็น | ที่ปรึกษาด้านกฎหมายระหว่างประเทศ |
| 7. นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ | เป็น | นักวิจัยประจำคณะที่ปรึกษา |

เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตงานหน้าที่ของคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี สามารถอธิบายได้จากคำให้สัมภาษณ์ของ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร หนึ่งในคณะที่ปรึกษานายกฯ ดังนี้

“...ประเภทแรก คือ การให้ข้อมูล และคำปรึกษาในสิ่งที่ท่านนายกฯ ต้องการทราบ ประเภทที่สอง คือ การร่างนโยบายระยะยาวในเรื่องที่เราคิดว่าเป็นเรื่องสำคัญและต้องการมีนโยบายใหม่ ประเภทที่สาม คือ การให้ข้อมูลและความเห็นต่อเรื่องหรือนโยบายที่มีอยู่แล้วหรือเรื่องที่เกิดขึ้น อันเป็นปฏิกริยาสืบเนื่องมาจากความคิดริเริ่มของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ว่าด้วยความเห็นเกี่ยวกับวาระต่างๆ ของ กรม. แต่เมื่อเราลงมาในทางปฏิบัติแล้วก็พบว่า งานประเภทที่สาม คืองานที่มีปริมาณมากที่สุด ดังนั้นเราจะเป็นฝ่ายที่ให้ความเห็น ข้อมูลต่างๆ ที่เรามีอยู่ต่อท่านนายกฯ เพื่อที่ท่านจะได้พิจารณาวาระต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น อันนี้ถือได้ว่าเป็นงานหลักของเรา...”²⁰

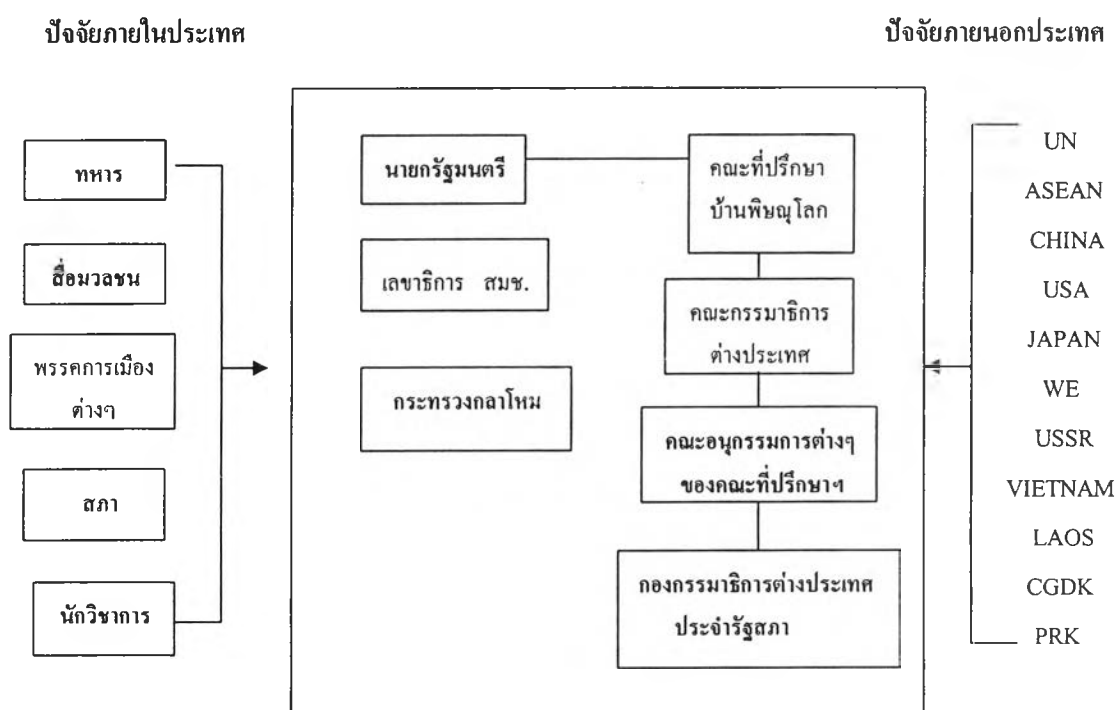
พิจารณาได้ว่า คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี อันประกอบไปด้วยนักวิชาการหนุ่มไฟแรงจากมหาวิทยาลัยมีภาระหน้าที่อันสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในรัฐบาลในชุดนี้ นอกจากนี้ กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองอื่น ๆ ก็มีบทบาทเพิ่มขึ้นทั้งในด้านการชี้แนะหรือ

²⁰ “สัมภาษณ์พิเศษ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี.” อาทิตยราชสัปดาห์ 11 (3), 600: 25.

วิพากษ์วิจารณ์นโยบายต่างประเทศด้วย เช่น พรรคการเมือง กลุ่มนักธุรกิจ คณะกรรมการต่างประเทศของรัฐสภา กลุ่มนักวิชาการ นักศึกษา และสื่อมวลชนต่างๆ เป็นต้น²¹ อีกทั้งองค์การเมืองที่มีบทบาทเด่นในการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่สำคัญ คือ กลุ่มผู้นำทหาร โดยเฉพาะ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด นั่นคือ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ล้วนแต่มีส่วนสำคัญต่อนโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยนี้ทั้งสิ้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองของผู้ที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาแก้มพูชา มีดังนี้

แผนภาพที่ 1

โครงสร้างหน่วยงานสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศ



WE = Western Europe (ยุโรปตะวันตก)

CGDK = Coalition Government of Democratic Kampuchea

PRK = People's Republic of Kampuchea

ที่มา: สุรชัย สิริไกร, “บทบาทของผู้นำในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ: การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อปัญหาแก้มพูชา,” รวมงานเขียนและปาถกฐา เรื่อง การต่างประเทศของไทยจากอดีต

²¹ จุลชีพ จีวรโร, “นโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงสงครามเย็น,” รวมงานเขียนและปาถกฐา เรื่อง การต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน เล่มที่ 1, หน้า 91.

ถึงปัจจุบัน เล่มที่ 2 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 22-23. ประกอบกับ “ยุคประชาธิปไตยเกินครึ่งใบ: รัฐสภาเดินเครื่องอัคนโยบายต่างประเทศ,” *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 35,32(22-28 มกราคม 2532): 8.

หน่วยงานที่สำคัญอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีการปรับโครงการบริหารงานใหม่ และมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ก็คือ คณะกรรมการต่างประเทศ ซึ่งเดิมคณะกรรมการฯ ดังกล่าวเป็นเสมือนองค์กรประชุม เพื่อพิจารณาปัญหาต่างๆ และแสดงความคิดเห็นแก่รัฐบาล แต่ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชายนี้ คณะกรรมการฯ ชุดนี้ มีการทำงานที่มุ่งตรวจสอบการวางนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปฏิบัตินโยบายของกลไกรัฐ อันได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ทูตของไทยในต่างประเทศ ซึ่งคณะกรรมการต่างประเทศนี้ ได้แก่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายวงศ์ พลนิกร พันเอกถนัด คอมันตร์ นายอรุณ ภาณุพงษ์ และนายประยูร เถลิงศรี นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญภายใต้คณะกรรมการฯ ชุดใหม่นี้ คือ การจัดตั้งคณะอนุกรรมการย่อยต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่อแบ่งงานรับผิดชอบออกเป็นเรื่องเฉพาะด้าน และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศสำคัญอื่น ๆ เช่น คณะอนุกรรมการความสัมพันธ์ ไทย-สหรัฐอเมริกา, ไทย-ประชาคมยุโรป, ไทย-อินโดจีน เพื่อให้สมาชิกเป็นผู้เชี่ยวชาญในแต่ละเรื่อง โดยติดต่อเชิญบุคคลภายนอก ทั้งนักวิชาการและผู้มีประสบการณ์ในด้านนั้นๆ มาร่วมด้วย

จากสภาพของการดำเนินการเช่นนี้ ทำให้การกำหนดนโยบายของไทยต่อปัญหาดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ได้แก่

ประเด็นแรก คือ นโยบายต่างประเทศด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทิศนะของผู้นำและสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ การที่นายกรัฐมนตรีคนใหม่ คือ พลเอกชาติชาย มีประสบการณ์ด้านธุรกิจและการทูต ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ใกล้จะสิ้นสุดยุคสงครามเย็น ทำให้ประเด็นด้านเศรษฐกิจขึ้นมามีความสำคัญมากกว่าประเด็นทางการเมืองและความมั่นคง ผนวกกับแรงผลักดันทางเศรษฐกิจภายในที่ต้องการหาวัตถุดิบและตลาดสินค้าใหม่ๆ ส่งผลให้รัฐบาลได้การประกาศ “นโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” ที่สนับสนุนให้มีการค้าขายกับประเทศในอินโดจีน²² ไม่ว่าจะเป็นลาว เวียดนาม หรือกัมพูชาภายใต้ระบอบเสง สัมริน การเปลี่ยนนโยบายเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายต่างประเทศของไทยที่เน้นเรื่อง “เศรษฐกิจ” มากกว่าเรื่องอื่น ซึ่งเห็นได้จากสุนทรพจน์ของพลเอกชาติชาย ดังนี้

²² *The Nation* (September 9, 2531): 1-2.

“...ข้าพเจ้ามองว่ามีแนวโน้มหลายประการที่กำลังเกิดขึ้นในโลกและภูมิภาค... ประการแรก คือ การขยายตัวอย่างรวดเร็วและอย่างที่ไม่อาจหวนกลับได้ของการพึ่งพาซึ่งกันและกันในระบบระหว่างประเทศ การเติบโตของการพึ่งพาซึ่งกันและกันนี้...มีผลทำให้ระบบระหว่างประเทศในช่วงปลายศตวรรษนี้ นับวันจะเป็นเสมือนหมู่บ้านโลก...ต่างกำลังยอมรับข้อเท็จจริงว่ามีโลกที่อยู่ภายนอกพรมแดนของตนหรือพรมแดนของกลุ่มประเทศตน และไม่มีผู้ใดสามารถอยู่อย่างโดดเดี่ยว...แนวโน้มทั้งสองประการข้างต้น ทำให้ข้าพเจ้าเชื่อมั่นว่า การเมืองนับวันจะมีความสำคัญรองจากเศรษฐกิจ...”²³

จากนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้าดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการใช้นโยบาย “เศรษฐกิจนำการเมือง” ที่มีต่อกัมพูชา โดยท่านให้เหตุผลไว้ ดังนี้

“...เมื่อสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศเปลี่ยนไปสู่สิ้นสุดสงครามอุดมการณ์ สิ่งที่จะเกิดเปลี่ยนแปลงตามมาคือ การแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ประกอบกับประเทศในอินโดจีน ได้หันกลับมาพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตน ไทยควรจะใช้ความได้เปรียบที่มีที่ตั้งใกล้ชิดเข้าไปติดต่อก้าขายและลงทุนกับอินโดจีน แม้ว่ากัมพูชามีระบอบการเมืองที่แตกต่างกัน ก็ไม่ใช่อุปสรรคเพราะกัมพูชาก็ต้องการจะอยู่ร่วมกันกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอย่างสันติสุขหลังสิ้นสุดสงครามอุดมการณ์ ประกอบกับกัมพูชาต้องการฟื้นฟูบูรณะประเทศหลังสงคราม ดังนั้น วิธีการที่ไทยกับกัมพูชาจะปรับความสัมพันธ์กันใหม่จึงไม่มีวิธีใดดีกว่าใช้นโยบายเศรษฐกิจนำการเมือง เพราะเศรษฐกิจคือเรื่องปากท้องของประชาชน สามารถนำไปสู่ความร่วมมือกันได้...”²⁴

ในช่วงแรกหลังจากพลเอกชาติชาย เปิดตลาดการค้าและแหล่งลงทุนแห่งใหม่ในอินโดจีนแล้ว กัมพูชาเป็นประเทศที่นักธุรกิจไทยสนใจเข้าไปลงทุนกันมาก โดยนักลงทุนไทยส่วนใหญ่เข้าไปลงทุน

²³ “รายงาน: สุนทรพจน์ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ไทยกับโลกในทศวรรษ 1990,” อาทิตย์รายสัปดาห์ 11(3), 602: 30-31.

²⁴ วัชรินทร์ ยงศิริ, ความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชาในรอบ 50 ปี, หน้า 16.

ด้านการธนาคาร โรงแรม ร้านอาหาร การท่องเที่ยว ทำไม้ การสื่อสาร ก่อสร้าง และ โรงงานผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค นอกจากนี้รัฐบาลของพลเอกชาติชายยังได้เปิดการค้าชายแดนกับกัมพูชา เนื่องจากรู้ว่ากัมพูชานั้นขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภคเป็นอย่างมาก สินค้าไทยเป็นที่ต้องการของประชาชนชาวกัมพูชา ดังนั้นจึงเป็นโอกาสที่ดีในการที่จะขายสินค้าให้กับประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ ซึ่งเป็นการสร้างรายได้และนำเงินตราเข้าประเทศ รัฐบาลได้มีมาตรการผ่อนปรนเพื่ออำนวยความสะดวกในการค้าชายแดน เช่น ประกาศกระทรวงกลาโหม เพื่อลดจำนวนรายการสินค้าควบคุมซึ่งเดิมมีอยู่ทั้งหมด 73 ชนิด ลดเหลือเพียงสินค้ายุทธปัจจัย รวมรายการทั้งสิ้น 12 ชนิด และมีการเปิดจุดผ่อนปรนเพื่อให้ประชาชนของสองประเทศติดต่อกันได้สะดวก 2 จุดใหญ่ คือ ด้านอำเภอรัฐประเทศ จังหวัดปราจีนบุรี (ปัจจุบันขึ้นอยู่กับจังหวัดสระแก้ว) และด้านอำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ตลอดจนการอนุมัติเปิดจุดผ่านแดนชั่วคราวเพื่อความสะดวกในการนำเข้าจากกัมพูชา หลังจากรัฐบาลพลเอกชาติชายประกาศปิดป่าเมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2532²⁵

นอกจากนี้ การเปิดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้ากับเวียดนามและลาวก็พัฒนาไปได้ดี ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของท่านพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ อดีตนายกรัฐมนตรี ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งสำคัญ คือ คณะกรรมาธิการต่างประเทศ ซึ่งท่านได้ให้สัมภาษณ์ดังนี้

“...ผมเห็นว่าทางลาวนั้นมันสุกงอม พอที่จะทำได้แล้ว เพราะว่าลาวเขาให้การต้อนรับดี มีการลงทุนกัน มีความเข้าใจกันพอสมควร... ผมได้มีโอกาสร่วมเดินทางไปกับคณะกรรมาธิการต่างประเทศ ผมเห็นว่าทั้งสองฝ่ายมีความจริงใจต่อกันพอสมควร และผมคิดว่าคงจะมีความก้าวหน้าต่อไป...”²⁶

เห็นได้ว่า ผลของนโยบายดังกล่าวนี้ในทางเศรษฐกิจทำให้ประเทศไทยมีแนวคิดในการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม ได้แก่ การเชื่อมหนองคายกับเวียงจันทน์ ด้วยสะพานมิตรภาพไทย-ลาว เป็นต้น ส่วนในเวียดนามก็เริ่มมีการติดต่อกับการค้าและการลงทุนเพิ่มมากขึ้น

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.

²⁶ “พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์: อดีตนายกรัฐมนตรี.” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 35.33: 18.

ถึง 4 เท่า ในระยะเวลาเพียง 2 ปี²⁷ ซึ่งในส่วนของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของไทยกับเวียดนามนี้ พลเอกชาติชายก็ได้ให้ความสำคัญอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวดังนี้

“...การคืนดีกับเวียดนามเป็นเรื่องที่ข้าพเจ้าให้ความสำคัญสูงสุด ข้าพเจ้าเชื่อว่า เวียดนามกำลังปรับตนเองเพื่อยอมรับความเป็นจริงและพยายามเอื้อมมือให้ผู้ที่เป็ นปฏิปักษ์อย่างจริงใจ เพื่อให้ตนหลุดพ้นจากการจมปลักในกัมพูชาและเพื่อที่จะพัฒนา ระบบเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรมของคน...”²⁸

จากคำกล่าวนี้ ยืนยันให้เห็นถึงทัศนคติต่อกัมพูชาจากเวียดนามของผู้นำที่หมดไป แต่กลับมี ทัศนคติที่เชื่อว่าเวียดนามไม่สามารถจะเป็นภัยคุกคามไทยและประเทศเพื่อนบ้านได้อีก และยังให้ ความสำคัญกับการสร้างความสัมพันธ์กับเวียดนาม เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการค้าของไทย

นโยบายต่างประเทศด้านเศรษฐกิจนี้ แสดงให้เห็นถึง จุดยืนที่เปลี่ยนแปลงไปของรัฐบาล จาก เดิมที่รัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีท่าทีแข็งกร้าว ไม่ยอมรับรัฐบาลกัมพูชาภายใต้ระบอบเฮง สัมริน และดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจในการกำหนดสินค้าต้องห้ามที่จะค้าขายกับประเทศในอินโด จีน เพื่อกดดันให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชา แต่เมื่อมาถึงสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะ วัง รัฐบาลกลับมีท่าทีผ่อนปรนและยอมที่จะติดต่อค้าขายกับประเทศในอินโดจีน ความเปลี่ยนแปลง จุดยืนและนโยบายของไทยต่อประเทศอินโดจีนนี้เป็นผลมาจาก “ทัศนคติต่อกัมพูชา” ของผู้นำไทยที่ เปลี่ยนแปลงไป คือ การมองว่าเวียดนามไม่ได้เป็นภัยคุกคามอีกต่อไป และมองปัญหา กัมพูชาโดยแยก ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจกับการเมืองออกจากกัน เห็นได้จากทัศนะของพลเอกชาติชาย ดังนี้

“...เรามัวแต่ไปคิดว่า ถ้าคบหากับคอมมิวนิสต์ จะค้าขายไม่ได้ เดี่ยวเป็นคอมมิวนิสต์ ไปด้วย ซึ่งความจริงมันคนละเรื่องกันเลย...ผมคิดว่าลัทธิที่เป็นกลาง คือ ลัทธิ เศรษฐกิจ...”²⁹

²⁷พิจารณาจากตัวเลขการค้าเปรียบเทียบกับปี ค.ศ.2531 กับ 1989 ของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวง พาณิชย

²⁸ “รายงาน: สุนทรพจน์ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ไทยกับโลกในทศวรรษ 1990,” อาทิตย์รายสัปดาห์ 11(3), 602: 32.

²⁹ “ความในใจที่อยากให้คนจดจำถึง ‘ชาติชาย ชุณหะวัณ’ .” เนชั่นสุดสัปดาห์ 6,310: 15.

ประกอบกับสุนทรพจน์ที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของประเด็นในด้านเศรษฐกิจต่อการแก้ปัญหาภัยพิบัติ ดังนี้

“...ข้าพเจ้าเชื่อว่า ความขัดแย้งและความตึงเครียดในการเมืองระหว่างประเทศ นับวันจะค่อยๆ ลดน้อยลง การเพิ่มขึ้นของกระบวนการพึ่งพาซึ่งกันและกัน รวมทั้งความสนใจในเรื่องเศรษฐกิจเป็นหลักเป็นแรงกระตุ้นทำให้เกิดการหันหน้าเข้าหากันและการผ่อนคลายความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่ปฏิบัติกิจเกือบทุกกรณี...”³⁰

จากสุนทรพจน์ดังกล่าว แสดงให้เห็นทัศนะที่มองว่าเศรษฐกิจจะสามารถเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างประเทศที่มีความขัดแย้งให้หันหน้ามาเจรจากัน ดังที่มิ้นกวีวิชาการเรียกสภาพเช่นนี้ว่า “ธุรกิจนำการทูต”³¹ นั้นหมายถึง ความสัมพันธ์และความร่วมมือกันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับอินโดจีน โดยเฉพาะเวียดนาม จะเป็นผลดีต่อการเจรจาต่อรองในการแก้ปัญหาภัยพิบัติในประเด็นทางด้านการเมืองได้

นอกจากนี้ยังมีการแสดงทัศนะต่อนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้าของผู้มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายคือ ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร หนึ่งในคณะที่ปรึกษานายกฯ ดังนี้

“...นี่เป็นครั้งแรกที่ผู้นำไทยให้ความคิดที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับอินโดจีน... ในอดีตนั้นรัฐบาลส่วนใหญ่ของไทยก็พูดว่าเราต้องการอยู่ร่วมโดยสันติกับประเทศอินโดจีน แต่ที่จริงแล้วมันไม่ใช่ความคิดที่เป็นรูปธรรมเท่าไร ผมเห็นด้วยกับความคิดของท่านนายกฯที่ว่า เราจะอยู่ร่วมโดยสันติกับประเทศอินโดจีนเพียงเท่านั้นไม่ได้ เราต้องพยายามสร้างสายใยที่เหนียวแน่นกว่านั้น และสายใยที่ดีที่สุดก็คือ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ...”³²

³⁰ “รายงาน: สุนทรพจน์ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ไทยกับโลกในทศวรรษ 1990.” *อาทิตย์รายสัปดาห์* 11(3), 602 : 31.

³¹ จุลชีพ ชินวรรโณ, *นโยบายต่างประเทศของไทยในทศวรรษที่ 1980: การย้อนพินิจ* (กรุงเทพฯ: ศูนย์การศึกษาต่างประเทศ, 2533), หน้า 29.

³² “สัมภาษณ์พิเศษ: ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร ที่ปรึกษานโยบายนายกรัฐมนตรี.” *อาทิตย์รายสัปดาห์* 11(3), 600: 28.

จากบทสัมภาษณ์ดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศต่อกัมพูชาในการเน้นความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจกับรัฐบาลเฮง สัมริน และไม่ได้มองว่าเวียดนามคือภัยคุกคามอีกต่อไป ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ ยังได้อธิบายเพิ่มเติมอีกต่อไปว่า

“...ต้องเข้าใจว่าองค์ประกอบหลักของกำลังทหารของเวียดนามในตอนนี้ และอีก 10 ปีข้างหน้า คือการสนับสนุนจากสหภาพโซเวียต ไม่ใช่ฐานเศรษฐกิจของเวียดนาม ซึ่งเขาล้าหลังเราถึง 50 ปี เพราะฉะนั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของเขาในช่วง 10 ปีข้างหน้า จะไม่ช่วยให้เขามีศักยภาพทางทหารมากขึ้น ตรงกันข้ามเขากลับต้องการแรงงานที่มีคุณภาพมากขึ้น เขาจะเอามาจากที่ไหนล่ะ ก็ต้องเอามาจากกองทัพ เพราะแรงงานส่วนนี้มีคุณภาพมากกว่าส่วนอื่น...”³³

จากคำสัมภาษณ์ดังกล่าวนี้หมายความว่า ในทัศนะของผู้มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหา กัมพูชา ไม่ได้มองว่าเวียดนามเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของไทยอีกต่อไป ถึงแม้ว่าเวียดนามจะยังไม่ดำเนินการถอนทหารออกจาก กัมพูชาก็ตาม แต่การสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศในอินโดจีนนั้นไม่ได้เป็นการ “เลี้ยงเสือให้โต” เพื่อกลับมาคุกคามไทยได้อีก

ส่วนทัศนะต่อนโยบายต่างประเทศของฝ่ายผู้นำกองทัพก็มีส่วนสำคัญอย่างมาก ในส่วนนี้ท่านพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ก็มีความคิดเห็นดังนี้

“...ที่แล้มาเราเน้นการทหารเป็นหลักบ้าง เน้นการเมืองนำการทหารบ้าง ซึ่งจะเห็นได้ว่าในแต่ละช่วง ทุกๆ อย่างต้องขึ้นต่อการทหาร หรือขึ้นต่อการเมือง ทำให้ขาดการเหลียวแลทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันนี้ได้มีการกล่าวขวัญถึง การใช้เศรษฐกิจนำการเมือง ซึ่งเป็นแนวทางที่ถูกต้อง...”³⁴

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

³⁴ “อุดมการณ์ทางเศรษฐกิจ เพื่อความมั่นคงและมั่งคั่งแห่งชาติ,” *อาทิตย์รายสัปดาห์* 11(3), 620 (3-9 พฤษภาคม 2532):40.

จากทัศนะของพลเอกชวลิตนี้ แสดงให้เห็นถึงความเห็นพ้องกันในเรื่องของนโยบายต่างประเทศของพลเอกชาติชาย นายกรัฐมนตรี กับพลเอกชวลิต ซึ่งเป็นผู้นำกองทัพ ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศสมัยนี้ด้วย

จากทัศนะที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ นำมาซึ่งการดำเนินนโยบายต่างประเทศในการเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า เริ่มต้นในช่วงต้นปี พ.ศ. 2532 พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ส่ง พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไปเป็นหัวหน้าคณะในการนำนักธุรกิจและนักลงทุนเดินทางไปเยือนเวียดนามอย่างเป็นทางการ (ระหว่างวันที่ 9-12 มกราคม) ซึ่งต่อมานายเหงียนโก๊ต รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างประเทศเวียดนามก็ได้นำทีมรัฐมนตรีเศรษฐกิจและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของเวียดนามมาร่วมในการสัมมนาที่กรุงเทพมหานคร ในหัวข้อเรื่อง “อินโดจีน: จากสนามรบ มาสู่สนามการค้า” ณ โรงแรมดุสิตธานี เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2532 พร้อมกับประกาศสนับสนุนให้ไทยเป็นศูนย์ประสานความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้³⁵ ส่วนในลาวก็ได้มีการส่ง คณะกรรมการและนักลงทุนต่างๆ ไปยังลาว ซึ่งจะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างไทย-ลาวพัฒนาไปอย่างรวดเร็วที่สุด เนื่องมาจากการเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของลาวที่เรียกว่า “จีนตนาการใหม่” ประกอบกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับลาวก็คลี่คลายไปได้ด้วยความร่วมมือจากทั้งสองฝ่าย เพราะส่วนใหญ่เป็นปัญหาชายแดนที่ไม่ได้เป็นเรื่องซับซ้อนมากเท่ากับปัญหาก็พหุชา ส่วนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับกัมพูชานอกจากการเปิดด่านค้าขายระหว่างราษฎรไทยกับกัมพูชาตามจุดผ่านแดนดังที่กล่าวไปแล้วนั้น ก็มีการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่สำคัญ นั่นคือ การเชิญนายฮุนเซ็น นายกรัฐมนตรีของสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชาอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งในการพูดคุยเจรจาระหว่างผู้นำทั้งสองฝ่ายอย่างไม่เป็นทางการนี้ มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าด้วย

ในประเด็นที่สอง คือ นโยบายต่างประเทศด้านการเมืองระหว่างประเทศ จากสถานการณ์ปัญหาแกมพูชาที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 จนมาถึงยุคสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ปี พ.ศ. 2531 – 2533 จะเห็นได้ว่า การแก้ไขปัญหาก็พหุชาได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่ายทั้งจากประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายใต้กลุ่มอาเซียน จากบรรดาประเทศมหาอำนาจต่างๆ รวมไปถึงองค์การระหว่างประเทศอย่าง สหประชาชาติ ซึ่งฝ่ายต่างๆ แก้ปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีทาง

³⁵ พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์, ม.ล., “นโยบายต่างประเทศของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน.” *จิตวิทยาความมั่นคง* (2533): 333.

การเมืองและการทูตภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดยพยายามจัดให้มีการเจรจาขึ้นระหว่าง
 เชมร 4 ฝ่าย เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นในเวทีการประชุมอาเซียนในระดับต่าง ๆ ในที่
 ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ และที่ประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยกัมพูชา (ICK) จนกระทั่งมาถึง
 ในช่วงปี พ.ศ. 2531 นี้ ได้มีการนำแนวความคิดเรื่อง Cocktail Party ที่ถูกเสนอโดยเจ้าสีหนุ ซึ่ง
 อินโดนีเซียก็เห็นด้วยที่จะให้มีการพบปะหารือกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่างชมรทุกฝ่าย ต่อมา
 แนวความคิด Cocktail Party นี้ได้เป็นพื้นฐานให้มีการดำเนินการทางการทูตจนมีการประชุมอย่างไม่
 เป็นทางการที่กรุงจาการ์ตา (Jakarta Informal Meeting) หรือที่เรียกกันว่า “JIM” ซึ่งเกิดขึ้นครั้งแรกใน
 เดือนกรกฎาคม พ.ศ.2531 ซึ่งการประชุม JIM 1 นี้ นับเป็นครั้งแรกที่กลุ่มชมรสี่ฝ่ายเข้าร่วมหารือกัน³⁶
 ตั้งแต่เวียดนามรุกรานกัมพูชาเมื่อปลายปี พ.ศ.2521 โดยประเด็นสำคัญในการเจรจาดังกล่าว ได้แก่

- ประเด็นด้านการทหาร หมายถึง การถอนทหารต่างชาติทั้งหมด (กองกำลังติดอาวุธ
 เวียดนามทั้งในและนอกเครื่องแบบ) ออกจากประเทศกัมพูชา และจัดตั้งกลไกระหว่างประเทศภายใต้
 การควบคุมดูแลของสหประชาชาติ (International Control Mechanism: ICM) โดยการถอนทหาร
 เวียดนามออกจากกัมพูชาครั้งนี้ เวียดนามได้ให้คำมั่นว่าจะถอนทหารทั้งหมดออกจากกัมพูชาภายในปี
 พ.ศ. 2532-2533 แต่การถอนทหารนี้จะต้องกระทำควบคู่ไปกับการยุติการให้ความช่วยเหลือจาก
 ภายนอกแก่กลุ่มชมรต่อต้านด้วย นอกจากนี้ ประชาชนที่อยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยตามบริเวณชายแดน ไทย-
 กัมพูชา จะต้องไม่ถูกนำมาใช้เพื่อต่อต้านชาวกัมพูชาด้วยกัน

- ประเด็นด้านการเมือง หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนชาวกัมพูชาทุกคนได้ใช้สิทธิอัน
 ชอบธรรมในการกำหนดใจตนเอง โดยผ่านการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั่วไปภายใต้การ
 ควบคุมดูแลของสหประชาชาติ เพื่อเลือกกระบอบการเมือง เศรษฐกิจ และผู้นำประเทศ ซึ่งในประเด็นนี้
 ฝ่ายเวียดนามต้องการให้มีการแก้ไขปัญหโดยแยกทีละส่วน โดยเริ่มจากการแก้ไขปัญหาด้าน
 การทหารก่อน ในขณะที่ประเทศอาเซียนและฝ่ายรัฐบาลผสมกัมพูชา หรือ CGDK ต้องการให้ปัญหา
 กัมพูชาได้รับการแก้ไขอย่างสมบูรณ์แบบ คือจะต้องแก้ปัญหาทั้งด้านการเมืองและการทหารควบคู่กัน
 ไป³⁷

³⁶ สารนิเทศ, กรม, พัฒนาการของแนวทางการแก้ปัญหาที่กัมพูชาภายใต้รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ
 (สิงหาคม 2531 – ตุลาคม 2533) (กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, 2534), หน้า 3.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

ในส่วนของรัฐบาลไทยในช่วงแรกสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ การกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อปัญหาก็มีจุดยืนที่ชัดเจนว่า ไม่ยอมรับรัฐบาลที่เข้ามาปกครองกัมพูชาภายใต้ระบอบเวียคนาม-เฮง สัมริน และยอมรับรัฐบาลผสมระหว่างกัมพูชาสามฝ่าย หรือ CGDK ว่าเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องและชอบธรรม ดังนั้น การกำหนดและดำเนินนโยบายต่อปัญหาก็มีของรัฐบาลไทยในยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และผู้มีบทบาทสำคัญ คือ พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา จึงต้องการให้มีการแก้ไขปัญหาคือทั้งด้านการทหารและการเมืองไปพร้อม ๆ กันอย่างสมบูรณ์แบบ เนื่องจากทัศนคติของผู้นำไทย ในขณะนั้นต่างมีความหวาดระแวงและไม่ไว้วางใจในเป้าหมายและการกระทำของเวียคนาม โดยมองว่าเวียคนามเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง ทั้งในระดับภูมิภาค และในระดับของไทยเอง ซึ่งพฤติกรรมระหว่างประเทศของเวียคนามถูกมองว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทยอย่างมากตลอดระยะเวลาที่ 8 ปี ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยในยุคดังกล่าวค่อนข้างมีท่าทีที่แข็งกร้าวและต่อต้านการกระทำของเวียคนามอย่างชัดเจน

เมื่อปัญหาก็มีของรัฐบาลไทยได้ดำเนินเข้าสู่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นโยบายต่างประเทศในการแก้ปัญหาก็มีจุดยืนที่ชัดเจนและทำได้อย่างชัดเจน จะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายที่ยืดหยุ่นและมีการปรับปรุงให้การแก้ไขปัญหาก็มีจุดยืนที่ชัดเจน ควบคู่ไปกับการเปิดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้า ซึ่งในส่วนนี้กระทรวงการต่างประเทศไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว เพราะเกรงว่าจะกระทบกระเทือนต่อความพยายามในการแก้ไขปัญหาคือทั้งด้านการเมืองแบบรอบด้าน (Comprehensive Political Solution) ตามแนวทางของอาเซียน³⁸ ในยุคพลเอกชาติชายนี้จึงปรากฏท่าทีและจุดยืนที่ชัดเจนระหว่างนายกรัฐมนตรีและคณะที่ปรึกษา ซึ่งมีจุดยืนและการดำเนินนโยบายที่แตกต่าง กับ พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่ยังคงมีแนวทางในการปฏิบัติตามแนวทางสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ซึ่งเรียกได้ว่าตรงข้ามกันอย่างสิ้นเชิง แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อปัญหาก็มีจุดยืนที่ชัดเจน ฝ่ายนายกรัฐมนตรีและคณะที่ปรึกษานั้นมีบทบาทอย่างแท้จริง ดังนั้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศในประเด็นนี้จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจและศึกษาถึงปัจจัยและทัศนคติที่มีต่อการ

³⁸ จุลชีพ ชินวรร โณ, “แผ่นดินเดือดแดนมังกร: วิเคราะห์การปราบปรามการชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตย จตุรัสเทียนอันเหมิน ค.ศ.2531,” *วารสารธรรมศาสตร์* 16,3 (กรกฎาคม 2531), หน้า 63-81. อ้างใน จุลชีพ ชินวรร โณ, *นโยบายต่างประเทศของไทยในทศวรรษที่ 1980: การย้อนพิินิจ*, หน้า 29.

เปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศในด้านการเมืองระหว่างประเทศ โดยทัศนะของพลเอกชาติชาย ที่มีต่อการดำเนินนโยบายดังกล่าวที่แตกต่างจากนโยบายเดิมในสมัยพลเอกเปรม มีดังนี้

“...ผมเชื่อว่าแนวนโยบายที่แล้วมาของไทยเป็นแนวนโยบายที่ถูกต้อง...แต่ในขณะเดียวกัน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่ได้เกิดขึ้นในหลายๆทาง เมื่อเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ผมจึงได้หาวิธีที่จะขัดเกลา แก้ไข หรือปรับปรุงแนวนโยบายต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับโลกแห่งความเป็นจริงมากขึ้น และเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของพี่น้องชาวไทยได้ดียิ่งขึ้น...”³⁹

แนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของพลเอกชาติชายต่อปัญหาสัมพันธภาพในทางการเมือง เริ่มต้นจากการที่พลเอกชาติชาย นายกรัฐมนตรีเชิญนายสุนเซ็น นายกรัฐมนตรีสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชามาเยือนประเทศไทยในฐานะแขกส่วนตัวของท่านเมื่อวันที่ 25-27 มกราคม พ.ศ.2532 โดยในขั้นต้นนายสุวิทย์ ยอคมณี โฆษกรัฐบาลได้แถลงออกมาว่า การพบระหว่างนายกรัฐมนตรีของทั้งสองประเทศนั้นเป็นการพบอย่างไม่เป็นทางการ และไทยก็ต้อนรับนายสุนเซ็นมิใช่ในฐานะผู้นำรัฐบาล แต่เป็นเพียงฐานะผู้นำของเขมรกลุ่มหนึ่งเท่านั้น โดยสาเหตุที่ต้องมีการพบปะก็เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาสัมพันธภาพเป็นสำคัญ⁴⁰ นอกจากนี้ ตามรายงานข่าวได้ระบุไว้ว่า เบื้องหลังการเดินทางมาเยือนไทยของนายสุนเซ็น ด้านหลักเกิดจากการประสานทางลี้ของคณะที่ปรึกษานโยบายนายฯ อันเป็นกลุ่มนักวิชาการ และทางฝ่ายทหารเองเห็นด้วยในการดำเนินการดังกล่าวเช่นกัน⁴¹ โดยการมาเยือนไทยของสุนเซ็นนั้นมีการติดต่อมายังนายกรัฐมนตรีหลายครั้ง ครั้งหนึ่งเป็นช่วงที่พลเอกชาติชายเดินทางไปเยือนลาวอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 24-25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2531 ส่วนอีกสองครั้งได้ประสานมาทางพลเอกชวลิตในช่วงที่ไปเยือนลาวเมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ.2532 และที่เกาะกงเมื่อครั้งที่ไปตรวจ

³⁹ชาติชาย ชุณหะวัณ, พลเอก, “ประเทศไทยในบรรยากาศระหว่างประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลง,” รวมงานเขียนและปาถกฐา เรื่องการต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน เล่มที่ 2 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 3.

⁴⁰“สุน เซ็น เยือนไทย การเดินทางแบบ “ลู่ยุค” ของชาติชาย,” อาทิตย์รายสัปดาห์ 11(3),606(25-31 มกราคม 2531): 20.

⁴¹ “เบื้องลึก เบื้องหลัง: 3 วัน 2 คืน ของสุนเซ็น “ชาติชาย” วัคัฒตราเสียง-ระวังซ้อครอบใหม่,” อาทิตย์ รายสัปดาห์ 11(3),607(1-7 กุมภาพันธ์ 2532): 20.

เยี่ยมกองทัพเรือที่จังหวัดตราดในเวลาต่อมาไม่นาน โดยมีการติดต่อสอบถามว่าถ้าสุนเซ็นจะมาไทยได้หรือไม่ ท่านนายกรัฐมนตรีก็ตอบว่า “มาก็มาสิ มาคุยกันได้”⁴²

อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากทัศนะของพลเอกชาติชายโดยแท้ ดังเห็นได้จากคำกล่าวของท่านดังนี้

“...รัฐบาลผมได้ยึดมั่นมาตลอดว่า การยึดครองประเทศอื่นด้วยกำลังทหารนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และไม่ชอบธรรมเป็นอย่างยิ่ง เพราะขัดต่อหลักการสหประชาชาติ และความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ที่อยากอยู่เย็นเป็นสุข ดังนั้น ผมจึงได้เรียกร้องและยังคงเรียกร้องต่อไปให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาอย่างไม่มีเงื่อนไข...แต่ในขณะเดียวกัน ก็เป็นที่เชื่อได้ว่า เวียดนามมีความพร้อมใจมากขึ้น ในอันที่จะประนีประนอม ดังนั้น วิธีที่จะยุติปัญหาที่ดีที่สุดคือ การสัมผัสเวียดนาม การเจรจากับผู้นำเวียดนาม ตลอดจนกับผู้นำของระบอบการปกครองที่เวียดนามได้ก่อตั้งและคำจูนไว้ ณ กรุงพนมเปญ...”⁴³

จากคำกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงทัศนะและเหตุผลที่พลเอกชาติชายดำเนินนโยบายต่างประเทศในการเชิญนายสุนเซ็นมาพบปะเจรจากัน ในประเด็นที่ไทยต้องการให้ชาวเขมรหันหน้ามาปรองดองกันเพื่อสร้างประเทศให้เจริญ ส่วนข้อเสนอที่ขัดแย้งกันระหว่างเจ้าสีหนุกับนายสุนเซ็นนั้น เป็นเรื่องที่ทั้งสองฝ่ายต้องจัดการเจรจาประนีประนอมกัน นอกจากนี้รัฐบาลไทยได้พยายามที่จะชักชวนเขมรทั้ง 4 ฝ่ายไปร่วมประชุม JIM 2 ที่อินโดนีเซียด้วย ทั้งหมดนี้เป็นการสรุปจากคำแถลงของพลเอกชาติชายในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2532

ส่วนในประเด็นที่ฝ่ายอินโดนีเซียไม่พอใจในการดำเนินการครั้งนี้ของไทยอย่างมาก เพราะถือว่าการแหวกกรอบอาเซียนนั้น ในเรื่องนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการดังกล่าวนี้เช่นกัน ได้กล่าวเมื่อถูกถามถึงผลเสียว่า

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

⁴³ ชาติชาย ชุณหะวัณ, พลเอก, “ประเทศไทยในบรรยากาศระหว่างประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลง,” รวมงานเขียนและปาถกฐา เรื่องการต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน เล่มที่ 2, หน้า 3.

“ช่วยไม่ได้ ผมไม่เกี่ยว เป็นเรื่องของท่านนายกฯ”⁴⁴ คำกล่าวเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกันอย่างชัดเจนในแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่พลเอกชาติชายได้เจรจาอย่างไม่เป็นทางการกับนายสุนเซ็นเรียบร้อยแล้วนั้น ท่านก็ได้เดินทางไปเยือนอินโดนีเซียอย่างกะทันหัน และได้พบปะเป็นการพิเศษกับประธานาธิบดีซูฮาร์โตอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งก็ได้มีการหารือกันถึงเรื่องการเจรจากับสุนเซ็นเรียบร้อยจริงจัง โดยที่พลเอกชาติชายได้พยายามอธิบายกับอินโดนีเซียว่า การพบปะสุนเซ็นเรียบร้อยนั้น เป็นการดำเนินนโยบายตามแนวทางการทูตที่อินโดนีเซียได้ริเริ่มและดำเนินการมาตลอดนั่นเอง⁴⁵ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายตามแนวทางของพลเอกชาติชายนั้นจะใช้วิธีการทูตแบบไม่เป็นทางการและดำเนินการไปที่ละขั้นๆ เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายในระดับหนึ่งไม่ใช่ทั้งหมด พิจารณาได้จากคำกล่าวของท่านเกี่ยวกับแนวทางของท่าน ดังนี้

“...เราจะต้องพยายามดำเนินการทางการทูตอย่างสร้างสรรค์และอย่างกระตือรือร้นและไม่หยุดนิ่ง เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันหลากหลายและรอบด้านซึ่งเป็นพื้นฐานของเสถียรภาพ และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทยในระยะยาว...”⁴⁶

นั่นก็หมายความว่า การดำเนินนโยบายทางการทูตในครั้งนี้ของพลเอกชาติชายนั้น เพราะเล็งเห็นถึงผลดีในระยะยาวมากกว่าผลเสียที่เห็นในปัจจุบัน การสร้างความสัมพันธ์กับฝ่ายเวียดนามและกัมพูชาก็ได้ระบอบเฮงสัมรินนั้น เป็นผลดีต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนาคตตามเป้าหมายของท่านนายกรัฐมนตรีนั่นเอง เพราะอย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายในการแก้ปัญหา กัมพูชาในสายตาของท่านนายกฯก็ไม่อาจบรรลุผลแบบเบ็ดเสร็จ แต่ต้องอาศัยการดำเนินการที่ละขั้นไปหรือที่ท่านเรียกว่า “Step by Step” ซึ่งเห็นได้จากคำกล่าวของหนึ่งในคณะที่ปรึกษานายกฯ คนสำคัญ คือ ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร ถึงการดำเนินนโยบายตามแนวทางของพลเอกชาติชาย ชุมหะวัฒน์ ดังนี้

⁴⁴ “เบื้องลึก เบื้องหลัง: 3 วัน 2 คืน ของสุนเซ็น “ชาติชาย” วิกฤตราเหิง-ระวังซ้อครอบใหม่.” อาทิตย์รายสัปดาห์ 11(3),607: 21.

⁴⁵ “สุน เซ็น เยือนไทย การเดินทางแบบ “ล้ำยุค” ของชาติชาย.” อาทิตย์รายสัปดาห์ 11(3),606: 20.

⁴⁶ ชาติชาย ชุมหะวัฒน์, พลเอก, “ประเทศไทยในบรรยากาศระหว่างประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลง,” รวมงานเขียนและปาถกฐา เรื่องการต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน เล่มที่ 2, หน้า 3.

“เราสามารถเปลี่ยนแปลงวิธีการในการดำเนินการทางการทูตให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป... อย่างไรก็ตามเราดำเนินการทางการทูต เพื่อผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลักสำคัญ... ไม่ได้เป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรองให้กับฝ่ายใดทั้งสิ้น เราพยายามให้เกิดความปรองดองขึ้นระหว่างกลุ่มเขมรฝ่ายต่างๆ แนวนโยบายการต่างประเทศเป็นสิ่งที่เรายึดถือมานานและยึดถือต่อไป เพียงแต่เปลี่ยนแนวปฏิบัติเล็กน้อย โดยแลกเปลี่ยนพูดคุยกับฮุนเซ็นเท่านั้น...”⁴⁷

จากคำกล่าวแสดงให้เห็นถึงทัศนคติของ ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ ที่ไม่ได้มองว่า การที่นายคฯ เขียวฮุนเซ็นมาจะเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่ฝ่ายฮุนเซ็นในการเจรจาแก้ปัญหาแก้มปูชาซึ่งจะเกิดขึ้นในการประชุม BIM 2 และในประเด็นที่ดูมองว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการขัดกับแนวทางและกรอบของอาเซียนที่ได้ปฏิบัติมา ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ ก็ได้แสดงทัศนคติดังนี้

“... ไม่ได้ถือว่าเป็นภาพลบ ทำเช่นนี้ทำไมต้องถือว่าเป็นการให้ความสนับสนุน คนเราพูดคุยกันได้โดยไม่ต้องให้ความเห็นชอบต่อระบอบการปกครองของเขา เราพูดคุยกันได้ นี่เป็นเรื่องปกติทางการทูตทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ก็เหมือนกับสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนมีติดต่อสัมพันธ์กันก่อนหน้าที่จะสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตตั้ง 6 ปี...”⁴⁸

คำกล่าวนี้แสดงให้เห็นทัศนคติที่มองว่าการดำเนินการทูตดังกล่าวไม่ได้เป็นภาพลบต่อประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกอาเซียนที่ร่วมกดดันเวียดนามและแก้มปูชาภายใต้ระบบเฮง สัมรินมาตลอด และยังได้แสดงทัศนคติเกี่ยวกับประเด็นที่ว่า การดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นการทำลายวิธีการบีบเวียดนามของกระทรวงการต่างประเทศ ดังนี้

“...ผมคิดว่าแนวนโยบายที่มีจุดมุ่งหมายที่จะบีบบังคับเวียดนามกับฮุนเซ็นก็มีเหตุผล มีตรรกะ แต่ว่าสิ่งที่เราควรจะทำเองก็คือว่า ยังคงเป็นนโยบายที่เหมาะสมหรือไม่

⁴⁷“สัมภาษณ์: คำต่อคำจากปากสุขุมพันธุ์-ฮุนเซ็น หมากการเมืองและข้อเท็จจริงบางประการ,” อาทิตย์รายสัปดาห์ 11(3),607: 23.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน

ในช่วงนี้ ยังคงเป็นนโยบายที่ทำให้สันติภาพเกิดขึ้นในกัมพูชาและสันติภาพอยู่ต่อไป ในกัมพูชาหรือไม่ ผมคิดว่านี่เป็นประเด็นสำคัญ เวียดนามเขาจะถอนทหารอยู่แล้ว มันมีประโยชน์อะไรที่จะตีหัวเขาให้จมโคลน เพราะไม่ว่าอะไรจะเกิดขึ้นต่อไปนี้ เรากับเวียดนามต้องอยู่ด้วยกันต่อไป สภาพทางภูมิศาสตร์มันเป็นสิ่งที่บีบบังคับอยู่แล้ว เวลาที่เขาถอยร่น เวลาที่เขาเสียเปรียบเป็นเวลาที่เราสามารถใจกว้างได้...มันเป็นการช่วยให้ความสัมพันธ์ระหว่างเรากับเขาในระยะยาวดีขึ้น...ผมคิดว่าการดำเนินการทางการทูตที่ประสบความสำเร็จ คือ การทำใจกว้างกับผู้ที่เสียเปรียบอย่างมากและไม่กดเขาเท่าที่จะกดได้...”⁴⁹

ประกอบกับคำให้สัมภาษณ์ของนายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ หนึ่งในบุคคลที่สำคัญในคณะที่ปรึกษานายกฯ ที่ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เปลี่ยนไปดังนี้

“...บางทีเราทะเลาะกันได้ เราขัดแย้งกันได้ แล้วเรายอมรับว่าเรามีประโยชน์หรืออุดมการณ์ที่ต่างกัน แต่ไม่ได้หมายความว่าเราพุดคุยกันไม่ได้ การพุดคุยระหว่างเรากับอีกฝ่ายหนึ่งต้องเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง ต้องพุดคุยเอาไว้ก่อน เพราะว่า โอกาสที่จะแก้ไขปัญหามันมากขึ้น จะแก้ปัญหาก็ได้หรือไม่ นั่นอีกเรื่องหนึ่ง แต่เราควรพุดคุยกันปรับความเข้าใจกัน...คิดว่าอันนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ดี...”⁵⁰

จากคำให้สัมภาษณ์ดังกล่าวแสดงถึงทัศนะที่มองว่าการเปลี่ยนแนวทางในการดำเนินนโยบายของพลเอกชาติชายดังกล่าวไม่เป็นการทำลายแนวทางเดิม เพียงแต่เมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนรัฐบาลไทยก็ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงในวิธีการดำเนินการแก้ปัญหาด้วย คือ ไม่ยึดติดแนวทางเดิมจนเกินไป ดังจะเห็นจากคำกล่าวที่ว่า “หลักการของการดำเนินการทางการทูตที่แท้จริง คือการไม่มีหลักการ”⁵¹ นั่นเอง

การดำเนินนโยบายต่างประเทศในการแก้ปัญหากัมพูชาที่ใช้วิธีการการเมืองและการทูตแบบที่ละชั้นของพลเอกชาติชายนี้ ด้วยการเจรจากับเขมรทั้ง 4 ฝ่ายส่งผลให้ฝ่ายต่างๆ มีที่ทำที่ยึดหยุ่นมากขึ้น และเป็นผลดีต่อการแก้ปัญหา ดังจะเห็นได้ในเวลาต่อมา กล่าวคือ ในวันที่ 30 มกราคม พ.ศ.2532 นาย

⁴⁹ “สัมภาษณ์: ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 35,36(19-25 กุมภาพันธ์ 2532): 17.

⁵⁰ “สัมภาษณ์: นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 35,36:19.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

ซอน ซาน นายเขียว สัมพันธ์ และเจ้ารณฤทธิ์ ได้เดินทางมาเจรจาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับพลเอกชาติชาย ที่โรงแรมดุสิตธานี ซึ่งภายหลังการเจรจาและการที่พลเอกชาติชายแจ้งว่านายฮุนเซ็นมีท่าทียืดหยุ่นขึ้นในการแก้ปัญหาแกมพูชา ดังนั้น ผู้นำแกมพูชาทั้ง 3 ฝ่ายตกลงจึงที่จะเข้าร่วมการประชุม JIM 2 ตามกำหนด โดยท่าทีที่ยืดหยุ่นของฮุนเซ็นยืนยันได้จากคำสัมภาษณ์ของฮุนเซ็นในขณะที่มาเยือนไทยอย่างไม่เป็นทางการ ดังนี้

“...ข้าพเจ้าขอแจ้งให้ทราบว่า ข้าพเจ้าพร้อมที่จะหารือในทุกปัญหาที่ทางฝ่ายไทยพอใจจะปรึกษาหารือกับพวกข้าพเจ้า ...ข้าพเจ้าอยากให้คณะกรรมการตรวจตราระหว่างประเทศเข้าไปตรวจสอบความเป็นจริงในแกมพูชา คือตรวจการถอนทหารอาสาเวียตนามออกจากแกมพูชาและการยุติความช่วยเหลือทางทหารจากต่างประเทศให้กับพลพรรค และอาจก้าวไปถึงการตรวจตราการเลือกตั้งทั่วไป หากตกลงกันได้... ข้าพเจ้าอยากจะทำว่าการมาเยือนประเทศไทยในครั้งแรกนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อยุติสงครามแกมพูชา ข้าพเจ้าอยากจะทำอีกครั้งว่าทั้งตัวข้าพเจ้าเองและท่านนายกรัฐมนตรีชาติชาย ต่างมีความเต็มใจอย่างยิ่งตลอดมาที่จะร่วมมือแก้ไขปัญหากัมพูชาให้เสร็จสิ้น โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้...”⁵²

คำให้สัมภาษณ์ดังกล่าวของฮุนเซ็นแสดงให้เห็นถึงท่าทีที่ยืดหยุ่นและประนีประนอมมากขึ้น หลังจากที่ได้เจรจากับพลเอกชาติชาย ซึ่งในการดำเนินนโยบายตามแนวทางนี้ ก็ได้รับคำยกย่องจากผู้นำสหภาพโซเวียต โดยนายมิคาเอล กอร์บาชอฟได้มีสารถึงพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในการยกย่องและสนับสนุนความคิดริเริ่มของไทยในการแก้ปัญหาแกมพูชา ด้วยการพบปะอย่างไม่เป็นทางการกับนายฮุนเซ็น ซึ่งผู้นำสหภาพโซเวียตเห็นว่าจะสามารถเร่งกระบวนการแก้ปัญหาได้ ต่อมาในวันที่ 19-21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2532 การประชุม JIM 2 เริ่มขึ้นที่กรุงจาการ์ตา โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาด้วยวิถีทางการเมือง การให้แกมพูชามีเอกราช อธิปไตย สันติภาพ เป็นกลาง และไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด บนพื้นฐานของการตัดสินใจอนาคตด้วยตนเองและการปรองดองแห่งชาติ ปราศจากการ

⁵² “สัมภาษณ์: คำต่อคำจากปากสุภูมิพันธ์-ฮุนเซ็น หมากการเมืองและข้อเท็จจริงบางประการ.” อาทิตย์ราย ปีศาจ 11(3).607: 24-25.

แทรกแซงจากภายนอก และไม่เป็นภัยคุกคามต่อประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ ควรให้มีการยุติปัญหา โดยสมบูรณ์ เป็นธรรม ถาวร และคำนึงถึงความชอบธรรมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง⁵³

โดยบทบาทของไทยต่อการแก้ปัญหาแก้มปูชาหลังจากการประชุม JIM 2 ดำเนินต่อไป โดยในวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 นายสุนเซ็นได้เดินทางมาเยือนประเทศไทยเพื่อเจรจากับพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ซึ่งพลเอกชาติชายได้เสนอแนวทางการแก้ปัญหาแก้มปูชาที่ละขั้นตอน โดยให้มีการหยุดยิงในแก้มปูชาก่อนที่เวียตนามจะถอนทหารออกจากแก้มปูชา เนื่องจากเห็นว่าการสู้รบในแก้มปูชาได้ทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนชาวไทยบริเวณชายแดนอย่างมาก ในขณะที่ฝ่ายเขมรแดงได้ปฏิเสธไม่ยอมรับข้อเสนอดังกล่าวจนกว่าเวียตนามจะถอนทหารทั้งหมดออกจากแก้มปูชากายใต้การดูแลควบคุมของต่างชาติ และให้กองกำลังทุกฝ่ายปลดอาวุธเสียก่อน ซึ่งในวันที่ 21-26 กันยายน พ.ศ.2532 เวียตนามก็ประกาศว่าได้ถอนทหารชุดสุดท้ายออกจากแก้มปูชา โดยได้เชิญให้ฝ่ายต่างๆ เข้าสังเกตการณ์ถอนทหาร แต่ถึงแม้จะมีการดำเนินการถอนทหารเวียตนามออกจากแก้มปูชาออกไปทั้งหมดแล้ว ก็ถือว่าเป็นการแก้ปัญหาที่สำเร็จในระดับหนึ่ง เนื่องจาก เวียตนามไม่ยอมรับบทบาทของสหประชาชาติในการจัดตั้งกลไกตรวจสอบนานาชาติ โดยอ้างว่าสหประชาชาติไม่เป็นที่กลางอย่างแท้จริง เนื่องจากสหประชาชาติยังรับรองรัฐบาลเขมรสามฝ่ายและประณามการแทรกแซงของทหารต่างชาติในแก้มปูชา โดยไม่ประณามกลุ่มที่ทำการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์

ต่อมาในวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2532 นายนิคย์ พิบูลสงคราม เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติได้แถลงต่อที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติว่า ตามที่นักสังเกตการณ์ระหว่างประเทศได้ตีความแนวนโยบายต่อปัญหาแก้มปูชาของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีไปต่างๆ นานานั้น เอกอัครราชทูตฯ จึงขอแถลงถึงแนวความคิดของรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีไทยเกี่ยวกับปัญหาแก้มปูชาอย่างเป็นทางการ ดังต่อไปนี้

“...ก. นายกรัฐมนตรีได้พยายามเป็นการส่วนตัว เพื่อคงการเจรจาอย่างไม่เป็นทางการกับเขมรฝ่ายต่างๆ เพื่อป้องกันการสู้รบในวงกว้าง

ข. นายกรัฐมนตรียังคงยึดถือวัตถุประสงค์พื้นฐานของการยุติปัญหาแก้มปูชาทางการเมืองอย่างสมบูรณ์แบบ ซึ่งคือการถอนทหารเวียตนามทั้งหมดออกจากแก้มปูชา

⁵³ สารนิเทศ, กรม, พัฒนาการของแนวทางการแก้ปัญหาแก้มปูชากายใต้รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ, หน้า

ภายใต้การตรวจสอบของนานาชาติ และการจัดตั้งรัฐบาลผสมสี่ฝ่ายภายใต้การนำของ
เจ้าสีหนุ

ค. เพื่อที่จะยุติภาวะชะงักงันหลังการประชุม PICC นายกรัฐมนตรีได้ริเริ่มความคิดที่
จะจัดการประชุมอย่างไม่เป็นทางการขึ้น โดยเชื่อว่าการเจรจาจะช่วยรักษาคุณลักษณะ
กระบวนการสันติภาพเอาไว้

ง. การประชุมอย่างไม่เป็นทางการดังกล่าว จะอภิปรายถึงประเด็นหนึ่งด้วย คือ การ
จัดตั้ง ICM ซึ่งเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการได้มาซึ่งการยุติปัญหาทางการเมือง
อย่างสมบูรณ์แบบ โดยนายกรัฐมนตรีเห็นว่าหน้าที่ของกลไกระหว่างประเทศภายใต้
การควบคุมดูแลของสหประชาชาติ หรือ ICM (*International Control Mechanism*)
ควรมีดังนี้

- เพื่อตรวจสอบว่าไม่มีทหารเวียดนามเหลืออยู่ในกัมพูชา

- เพื่อดูแลการหยุดยิง

- เพื่อดำเนินการยุติการส่งอาวุธจากภายนอกประเทศ

- เพื่อดำเนินการสำรวจสำมะโนประชากร เพื่อกำหนดผู้มีสิทธิลงคะแนน
เสียงเลือกตั้ง

- เพื่อดูแลการเลือกตั้งทั่วไปที่เป็นอิสระและยุติธรรมซึ่งประชาชนเขมรจะได้

ใช้สิทธิในการกำหนดใจตนเอง โดยปราศจากการกีดกันเขมรกลุ่มใดล่วงหน้า...⁵⁴

คำแถลงนโยบายในการแก้ปัญหา กัมพูชาตามแนวทางของพลเอกชาติชายดังกล่าว แสดงให้
เห็นถึงการยึดถือในหลักการพื้นฐานเดิม คือการถอนทหารเวียดนามทั้งหมดออกจากกัมพูชา ส่วนใน
ปัญหาทางการเมืองพลเอกชาติชายสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง ICM ในการยุติปัญหาทางการเมือง ซึ่งการ
ดำเนินการที่ละขั้นตอนผ่านการทูตตามแนวทางของพลเอกชาติชายนั้น สหรัฐอเมริกาได้แสดงความ
ไม่เห็นด้วยและยังยืนยันที่จะสนับสนุนแนวทางการแก้ปัญหา กัมพูชาอย่างสมบูรณ์แบบ⁵⁵ แต่
นายกรัฐมนตรีไทยก็แสดงความไม่สนใจและยังยืนยันที่จะดำเนินการเพื่อยุติปัญหาที่ละขั้นตอนต่อไป
โดยนายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ ประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ได้ให้สัมภาษณ์ เปรียบเทียบแนวทางยุติ

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

⁵⁵ *Bangkok Post* (15 November, 1989).

ปัญหาอย่างสมบูรณ์และแนวทางยุติปัญหาที่ละขั้นตอนนี้ ซึ่งเป็นความริเริ่มของนายกรัฐมนตรี โดยกล่าวว่าแนวทางของนายกรัฐมนตรีมุ่งสร้างเพื่อ “ทางออกที่งดงาม” ให้ประเทศไทยและประเทศตะวันตก⁵⁶

การดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบทีละขั้นดังที่กล่าวมานั้นก่อให้เกิดผลดีและผลสำเร็จ เมื่อฝ่ายรัฐบาลไทยนำโดยนายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปเยือนญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการในวันที่ 6-14 เมษายน พ.ศ.2533 โดยเสนอให้ญี่ปุ่นเป็นเจ้าภาพในการประชุมระหว่างเจ้าสีหนุและนายฮุนเซ็น เพื่อเร่งกระบวนการสันติภาพในกัมพูชา เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเห็นว่า การเจรจาทวิภาคีเป็นวิธีการที่ดีที่สุดต่อสันติภาพ และความเข้าใจกันระหว่างเจ้าสีหนุและนายฮุนเซ็นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการสันติภาพ นอกจากนี้ พลเอกชาติชายยังเสนอขอให้ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่เวียดนาม ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นการค้าของไทย จนกระทั่งในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2533 การประชุมเกี่ยวกับปัญหากัมพูชาก็เริ่มขึ้น ณ กรุงโตเกียว โดยมีไทยและญี่ปุ่นเป็นผู้ประสานงาน ผลการประชุมนั้น คือ ได้มีการลงนามในแถลงการณ์ร่วมระหว่างเจ้าสีหนุและนายฮุนเซ็น ซึ่งแถลงการณ์ดังกล่าวนี้ระบุถึงการจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งชาติ หรือ SNC (Supreme National Council) ก่อนสิ้นเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2533 ซึ่ง SNC นี้จะประกอบไปด้วยผู้แทนจากกัมพูชาทั้ง 4 ฝ่าย ทำหน้าที่เป็นตัวแทนอธิปไตยของกัมพูชาในช่วงการเลือกตั้ง โดยองค์ประกอบของ SNC ใช้สูตร 50-50 ระหว่างรัฐบาลพนมเปญและเขมรสามฝ่าย ตามความเห็นพ้องกันในทุกฝ่ายโดยเฉพาะเวียดนามและสาธารณรัฐประชาชนจีน⁵⁷ และ SNC สามารถเชิญสหประชาชาติเข้าไปในกัมพูชา เพื่อจัดเตรียมการหยุดยิงและการเลือกตั้งทั่วไป โดยการหยุดยิงจะเริ่มต้นทันทีที่ SNC ประชุมครั้งแรก

กล่าวโดยสรุป การดำเนินนโยบายในการแก้ปัญหากัมพูชาช่วงนี้เป็นไปด้วยดีและมีความก้าวหน้ามากขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากการดำเนินการของรัฐบาลไทยที่นำโดยนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ผลจากการแก้ไขปัญหานี้ ทำให้เวียดนามได้ดำเนินการถอนทหารออกจากกัมพูชา ถึงแม้ว่าปัญหาทางการเมืองยังไม่สิ้นสุดแต่การดำเนินการของท่านก็ทำให้ต่างฝ่ายได้เจรจากันเพื่อเร่งให้กระบวนการสันติภาพดำเนินต่อไปได้ ซึ่งแต่ละฝ่ายก็มีทำที่ที่ยึดหยุ่นมากขึ้นจนนำไปสู่การลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพที่กรุงปารีส ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2534 (เป็นช่วงที่พลเอกชาติชายพ้นตำแหน่งไปแล้ว) นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของท่านประสบความสำเร็จอย่างมาก ในอัน

⁵⁶ Bangkok Post (23 November, 1989).

⁵⁷ สารนิเทศ, กรม, พัฒนาการของแนวทางการแก้ปัญหากัมพูชาภายใต้รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ. หน้า 39.

ที่สามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศที่เคยมองว่าเป็นภัยคุกคาม อย่างเช่น สาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา เวียดนาม ลาว หรือแม้แต่สหภาพโซเวียต และรัฐบาลยังได้เปิดมิติใหม่ในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับประเทศในอินโดจีน นอกจากบทบาทนายกรัฐมนตรีแล้ว การดำเนินการทางการทูตเพื่อผลักดันกระบวนการสันติภาพในช่วงนี้ ผู้นำฝ่ายทหาร คือ พลเอกชวลิตก็เข้ามามีบทบาทอย่างมาก เห็นได้จาก การเป็นผู้ประสานงานระหว่างเขมรทั้ง 4 ฝ่าย โดยเฉพาะการดำเนินการที่เรียกว่า “แผนชวลิต”⁵⁸ ซึ่งเป็นเอกสารที่กำหนดแนวทางการหยุดยิงอย่างกว้างๆ ที่ลงนามโดยเขมรสามฝ่าย ในช่วงก่อนที่จะมีการประชุมที่กรุงโตเกียว โดย เอกสารฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรับประกันถึงความก้าวหน้าอย่างน้อยที่สุดของการเจรจาที่กรุงโตเกียวระหว่างเจ้าสีหนุกับนายฮุนเซ็น และ พลเอกชวลิตยังมีบทบาทในการประชุมที่กรุงโตเกียว ในฐานะเป็น resource person อีกด้วย

ส่วนบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาแก้มพูนานั้น พล.อ.อ.สิทธิ เสาศศิลา รัฐมนตรีต่างประเทศต่างประเทศมีจุดยืนแตกต่างกับนายกรัฐมนตรี แต่ด้วยเหตุผลทางการเมืองของรัฐบาลผสม ทั้งสองฝ่ายจึงตกลงที่จะดำเนินนโยบายในการแก้ปัญหาแก้มพูนที่แตกต่างกัน ดังที่พลเอกชาติชายอธิบายไว้ว่าเป็นนโยบาย “แยกกันเดิน ร่วมกันดี”⁵⁹ และต่อมากระทรวงการต่างประเทศก็ลดบทบาทด้านการแก้ปัญหาแก้มพูนลง เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศเห็นว่า ความพยายามด้านการเมืองและการทูตระหว่างประเทศในช่วง 11 ปีที่ผ่านมาถือว่าได้บรรลุเป้าหมาย ในอันที่ทำให้ปัญหาแก้มพูนพ้นจากการเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของไทยในระดับหนึ่ง โดยสามารถกดดันให้ทหารเวียดนามถอนออกจากกัมพูชาและถอนทหารห่างออกจากชายแดนไทย⁶⁰

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

⁵⁹ “สัมภาษณ์พิเศษ: พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ‘แยกกันเดิน ร่วมกันดี’, ” *มติชนสุดสัปดาห์* 10,478(29 ตุลาคม 2532): 12

⁶⁰ สารนิเทศ, กรม, พัฒนาการของแนวทางการแก้ปัญหาแก้มพูนภายใต้รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ. หน้า 34.